

L'APUREMENT DES COMPTES DE GUERRE

Étude de la Loi du 29 Décembre 1923

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le 2 Mars 1925, à 14 heures

PAR

JOSEPH LEGENDRE

Diplômé de l'École libre des Sciences politiques

Président : M. GERMAIN MARTIN.

Suffragants } M. JÈZE, *Professeur ;*
 / M. OUALID, *Agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU ET C^{ie}

14, RUE SOUFFLOT, 14

— 1925 —

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.**

L'APUREMENT DES COMPTES DE GUERRE

Étude de la Loi du 29 Décembre 1923

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le 2 Mars 1925, à 14 heures

PAR

JOSEPH LEGENDRE

Diplômé de l'École libre des Sciences politiques

Président : M. GERMAIN MARTIN.

Suffragants $\left\{ \begin{array}{l} \text{M. JÈZE, Professeur ;} \\ \text{M. OUALID, Agrégé.} \end{array} \right.$

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU ET C^{ie}

14, RUE SOUFFLOT, 14

— 1925 —



INTRODUCTION

Le contrôle de l'emploi des deniers de l'Etat est un des devoirs essentiels du Parlement ; il est l'indispensable complément du vote du budget. Ce devoir s'impose avec une force particulière au lendemain d'événements qui ont bouleversé l'ordre économique du monde et jeté le trouble dans l'équilibre financier des nations. Pour faire face aux dépenses considérables, conséquences directes ou indirectes de la guerre, dont notre pays a dû supporter la charge écrasante, il a fallu exiger de lourds sacrifices du contribuable français ; ce dernier les accomplira sans défaillance s'il sait qu'un contrôle méthodique et rigoureux s'exerce sur les finances publiques, et s'il est assuré que les ressources qu'il verse à l'impôt sont employées à des dépenses indispensables et gérées avec la plus stricte économie.

L'importance du contrôle en matière financière ne saurait être mieux précisée que par les lignes suivantes que nous empruntons à M. Jèze : « La nécessité d'un « contrôle sur les opérations financières n'a pas besoin

« d'être longuement démontrée. Il est évident que l'Administration et le comptable doivent être surveillés attentivement. Il faut que l'on ait la certitude que, dans toutes leurs opérations, ils ont agi régulièrement, légalement, honnêtement.

« Le contrôle doit s'exercer de deux façons: d'une manière continue au cours des différentes opérations, sur l'ensemble des opérations à la fin de chaque période budgétaire. Ce contrôle aura une influence bienfaisante sur le crédit public. Par une large publicité assurée au contrôle, tout le monde saura quelle confiance il convient d'accorder aux engagements pris ou à prendre. Ceci est de première importance. La force du crédit d'un Etat est un des éléments essentiels de sa prospérité matérielle et morale ». (1)

Pour que le contrôle du Parlement sur les finances de l'Etat porte ses fruits, il est nécessaire qu'il s'exerce à une époque très voisine des faits auxquels il s'applique. C'est pour répondre à cette nécessité que la loi du 25 janvier 1889, article 6, a prescrit que les Ministres seraient tenus de présenter, au début de chaque session ordinaire des Chambres, le compte des opérations de l'exercice clos dans le cours de l'année précédente.

L'observation de cette prescription était déjà fort négli-

(1) Citation faite à la tribune de la Chambre par M. Evain, rapporteur de la Commission des Comptes Définitifs, lors de la discussion du projet de loi d'apurement des comptes de guerre. — J. O. Débats Parlementaires. Ch. des Députés, n° 91, 5 juil. 1923, p. 3069.

gée avant la guerre. A diverses reprises des protestations s'élevaient au sein des Assemblées parlementaires contre les retards avec lesquels étaient soumis au contrôle des Chambres les comptes des dépenses publiques.

La situation s'est singulièrement aggravée pendant les hostilités. A partir de 1915, la production des comptes ministériels fut complètement arrêtée. Le gouvernement s'est en effet trouvé dans l'impossibilité d'établir, entre les écritures des ordonnateurs et celles des comptables, la concordance nécessaire pour permettre à la Cour des Comptes de prononcer les déclarations générales de conformité qui doivent appuyer les comptes ministériels soumis au Parlement. Pour bien s'en rendre compte il est indispensable de procéder à un rapide examen des opérations exceptionnelles dont les services comptables ont dû assurer l'exécution pendant la période de guerre et des conditions particulièrement difficiles dans lesquelles elles ont été effectuées.

D'une part, en effet, les dépenses afférentes aux services existant déjà en 1914 ont pris durant les hostilités un développement considérable ; d'autre part, les circonstances de guerre et les besoins de la défense nationale ont nécessité des opérations financières entièrement nouvelles et d'une importance sans précédent. Les quelques chiffres suivants donneront un aperçu de cette situation. (1)

(1) Pour l'importance des dépenses pendant la guerre d'une façon générale voir M. Germain Martin dans son cours *La Politique Finan-*

Les dépenses publiques payées par le Caissier Central du Trésor Public et les Trésoreries générales se sont élevées de 4.267.072.277 francs pour l'exercice 1913 à plus de 26 milliards en 1916 et n'ont cessé d'augmenter dans la suite.

Le nombre des pensions de l'Etat qui était de 330.000 environ avant-guerre peut être évalué maintenant à 6 millions, compte tenu des majorations pour enfants. Il n'a pas été possible de délivrer immédiatement des titres définitifs à tous les titulaires de ces pensions ; ils ont reçu tout au moins un titre d'allocation provisoire. Mais dès lors, pour l'établissement des titres définitifs, il faut procéder à un rappel d'arrérages extrêmement complexe par suite de la retenue à exercer sur ce rappel en raison de la perception antérieure d'allocations diverses non cumulables avec la pension.

Le nombre des coupons de rentes payés en 1913 a été de 12.850.000. Or les six émissions de rentes successives effectuées depuis 1915 ont augmenté ce nombre de 209.612.788 coupons nouveaux. Elles ont eu, d'autre part, pour résultat la création de 65.972.467 titres de rentes donnant lieu à de multiples opérations d'échange, de renouvellement, de mutation, de division, de réunion, de conversion et de reconversion que doivent assurer les comptables du Trésor et l'Administration Centrale des Finances.

cière de la France de 1914 à 1923 (année 1922-23) et M. Jèze dans son *Cours de Science des Finances*, Giard et Brière ed., édition 1921, Tome II, p. 72 et suiv. et p. 346 à 350.

Par ailleurs, les opérations effectuées au titre des services spéciaux du Trésor se sont accrues d'une façon considérable. Parmi les nouveaux comptes créés pendant la guerre, nombreux sont ceux dont les opérations annuelles se chiffrent par centaines de millions : tels sont par exemple les comptes de l'alimentation en blé et en farine de la population civile, des frais de reconstitution des voies ferrées d'intérêt général détruites ou endommagées par des faits de guerre, de la reconstitution industrielle des départements victimes de l'invasion, des cessions de matériel à des gouvernements étrangers, des voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local, de la liquidation des stocks cédés par les Etats-Unis d'Amérique, etc... Les opérations effectuées au titre de ces comptes nouveaux se sont élevées en recettes à 17.199.840.000 francs et en dépenses à 19.852.829.000 francs pour la seule année 1921.

Il a fallu enfin procéder à des opérations de paiement ou d'émission entièrement nouvelles, et d'autant plus lourdes pour les services qu'elles intéressaient une multiplicité de souscripteurs et de parties prenantes. Tels sont le paiement des allocations militaires, des primes de démobilisation, des pécules de guerre, l'émission des obligations et surtout des bons de la Défense Nationale, les valeurs de cette dernière catégorie émises par la Caisse Centrale ou envoyées en approvisionnement aux comptables du Trésor, de 1914 à 1921 inclus, étant au nombre de 180 millions environ.

Enfin il a été créé divers organismes nouveaux, tels

que les offices départementaux des Pupilles de la Nation, les Comités départementaux des réformés et mutilés de guerre, les Offices agricoles départementaux et régionaux qui sont pourvus de l'autonomie financière et pour lesquels les **trésoriers généraux, en tant qu'agents** comptables desdits organismes, doivent présenter des comptes distincts à la Cour des Comptes.

Tandis que les opérations financières de l'Etat prenaient ainsi une extension énorme et continue, l'Administration chargée de les exécuter voyait son personnel technique fortement diminué par la mobilisation. D'autres difficultés naissaient du fait de l'insuffisance des locaux dont disposaient l'Administration Centrale et les Trésoreries générales pour la conservation des pièces de dépenses et de valeurs de portefeuille dont le nombre ne cessait de s'accroître. De plus la situation de certains comptables devenait particulièrement difficile en raison de circonstances spéciales dues à l'état de guerre. Les Trésoriers généraux des départements où s'opéraient les concentrations de troupes et où fonctionnaient les usines de guerre devaient assumer la charge d'un service de paiement décuplé. La Trésorerie générale de la Somme était chargée d'assurer, en dehors des opérations qui lui incombait normalement, l'exécution de celles à effectuer dans la partie non occupée du département du Nord. D'autres Trésoreries générales, comme celle de l'Aisne, se voyaient obligées par les incursions de l'ennemi à des déménagements répétés. Enfin la Trésorerie générale de la Gironde se trouvait, par suite du transfert du Gouvernement à

Bordeaux, amenée à exercer pendant une certaine période les attributions de la Caisse Centrale du Trésor, notamment en ce qui concerne l'émission des bons de la Défense Nationale et le paiement des réquisitions.

Par ailleurs, il est à remarquer d'une façon générale que la guerre entraîne, parallèlement à l'accroissement considérable des dépenses, un affaiblissement du contrôle aboutissant en fait à certains moments à sa disparition presque complète, et devient ainsi une source de gaspillage inévitable. Nous ne saurions mieux préciser cette idée que par les lignes suivantes que nous empruntons à M. Jèze: « Les agents administratifs du temps de paix se trouvent débordés par l'immensité de la tâche à accomplir; les formes du contrôle ne sont pas en harmonie avec l'urgence des solutions et avec la multipli-
cité des transactions.

« Enfin il ne faut pas oublier que pour la conduite de la guerre il faut au commandement une grande liberté d'action. Or dès que l'on a admis ce principe incontes-
table, les abus commencent. Sous prétexte d'autonomie et d'indépendance du commandement, l'on repousse toute espèce de contrôle, même celui qui ne peut gêner en rien la liberté des opérations militaires (mode de passation des marchés, discussion des prix, utilisation des matières et de la main-d'œuvre, méthodes de travail, étude des prix de revient, etc...) ». (1)

(1) Jèze. *Cours de Science des Finances*, op. cit., Tome II, p. 81.

Quant aux pouvoirs du Parlement, ils se trouvent singulièrement diminués au profit du Gouvernement auquel une initiative très large doit être laissée pour pouvoir prendre rapidement toutes les mesures indispensables aux besoins de la défense nationale. (2)

La situation ci-dessus exposée s'est dans l'ensemble maintenue après l'armistice pendant des délais prolongés, et à cet égard on ne saurait considérer la période de guerre comme brusquement arrêtée à la cessation effective des hostilités. De très nombreuses et très lourdes opérations découlant directement de la guerre ont dû, en effet, être encore effectuées au cours des deux années 1919 et 1920. Les allocations militaires ont continué à être servies intégralement jusqu'au 16 novembre 1919 ; elles n'ont disparu ensuite que par tranches et progressivement. Les comptables du Trésor ont dû payer les indemnités et les primes mensuelles de démobilisation, les carnets et décomptes de pécule, échanger les bons de monnaie des régions envahies, rembourser les marks aux prisonniers de guerre rapatriés, procéder à l'émission d'un

(2) Loi du 14 déc. 1879 dont l'article 5 a été complété par la loi du 5 août 1914. — Au cours de la dernière guerre les commissions parlementaires se sont efforcées de restreindre cette initiative. Malgré les obstacles qu'elles ont rencontré, en particulier du fait de la censure arrêtant impitoyablement toutes les campagnes de presse contre les abus, leur œuvre de contrôle ne fut pas sans efficacité. Voir dans ce sens M. Germain Martin dans son cours : *La Politique Financière de la France de 1914 à 1923*, op. cit., et Jèze *Cours de Science des Finances* op. cit., Tome II, p. 81 et 82.

nouvel emprunt comportant des conditions de souscription particulièrement complexes, payer non seulement les allocations provisoires d'attente et les pensions d'invalidité (service qui pour être né de la guerre conservera pendant longtemps encore une importance considérable), mais aussi régler les feuilles de décompte de rappel des mêmes pensions après des vérifications particulièrement délicates. Et pour faire face à ces tâches multiples le personnel, numériquement insuffisant, n'avait pu encore recevoir une adaptation professionnelle adéquate à l'importance des opérations : ce n'est qu'à partir de 1921 que cette situation s'améliora sensiblement, une série de concours ayant permis de reconstituer les cadres de l'Administration sur la base des exigences nouvelles des services (1).

On ne saurait donc s'étonner que les comptes des différents départements ministériels aient subi un retard considérable du fait de cette situation exceptionnelle. L'histoire nous montre du reste, par de nombreux exemples, que le désordre des finances est une résultante accoutumée de toutes les guerres. C'est ainsi qu'après les guerres du Premier Empire les finances de la France se trouvèrent gravement compromises. Le Parlement comprit le dan-

(1) En ce qui concerne le Service Central les effectifs comprenant chefs, sous-chefs, etc., agents de comptoirs, classeurs auxiliaires, commis, étaient au 1^{er} janvier 1914 de 347 agents. Au 1^{er} décembre 1921 ils étaient de 1181 agents, soit à peu près le quadruple. Mais il est à noter que les opérations ont de leur côté presque décuplé.

ger de cet état de choses ; il reprit avec un soin minutieux l'examen des comptes, et cette étude fit éclore les ordonnances de 1822 et 1838 dont se réclame encore notre comptabilité publique.

La guerre de 1871 devait amener un nouveau désordre dans nos finances. Celui-ci fut même singulièrement augmenté par les troubles de la Commune et les incendies simultanés du Ministère des Finances, de la Caisse des Dépôts et du Palais d'Orsay, où était alors installée la Cour des Comptes ; les pièces de sept mois de l'exercice 1870 avaient été détruites par le feu ; il fallut y suppléer par des duplicatas certifiés. Les écritures du Trésor durent être reconstituées à l'aide des livres des comptables des départements. Toute une catégorie de dépenses acquittées, en l'absence de crédits, sur réquisitions appuyées par des pièces incomplètes ou nulles, fut portée à un compte de « Paiements à régulariser ». On vit fonctionner une Commission des marchés, composée de soixante membres de l'Assemblée Nationale, en exécution de la loi du 6 avril 1871. « Elle parvint, dit le Rapport de la « Cour des Comptes, à découvrir des abus et à signaler « des hommes qui n'avaient pas craint de spéculer sur « les malheurs du pays! » Cependant la Cour des Comptes rendit sa déclaration générale de conformité sur les comptes de 1870 et 1871, le 25 août 1875 et le projet de loi réglant ces exercices fut présenté à la Chambre le 16 novembre 1877.

Mais si à cette époque le problème du rétablissement de l'ordre de nos finances avait pu être assez rapidement

résolu, il s'est trouvé singulièrement aggravé à l'issue de la dernière guerre dont l'ampleur exceptionnelle a créé une situation sans précédent dans l'histoire. Les conditions mêmes dans lesquelles ont été réalisées les énormes et multiples opérations, dont nous avons donné plus haut un aperçu suggestif, ont fait naître de véritables cas de force majeure de nature à obliger les services intéressés à adopter des procédures spéciales. Des simplifications aux règles jusqu'alors en vigueur s'imposaient pour que l'apurement des comptes de guerre fût terminé dans des délais acceptables et pour que la liquidation des opérations passées n'opposât pas un obstacle insurmontable au rétablissement du contrôle régulier sur les actes des comptables et des ordonnateurs.

L'on ne pouvait néanmoins réaliser ces simplifications sans perdre de vue les principes essentiels de la comptabilité publique ni sans prendre toutes les précautions que rendait indispensables l'abandon des garanties offertes par la réglementation en vigueur. De pareilles mesures présentaient en effet une singulière gravité, car elles venaient toucher à des principes particulièrement délicats en matière de responsabilité des comptables vis-à-vis de l'Etat. Ce sont ces principes sur lesquels repose toute la gestion du patrimoine de la France; c'est leur stricte application qui a établi la réputation méritée de haute probité de l'Administration française, élément primordial du crédit de notre pays aux yeux du monde. Ce n'est donc qu'avec la plus extrême réserve que l'on pouvait y faire échec. Il a paru dès lors que l'étude de ce problème

délicat devait être confiée à une Commission composée de membres du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes, d'Inspecteurs des Finances et de Fonctionnaires de la Comptabilité Publique et du Trésor.

Cette commission dite « Commission Colson » du nom de son distingué président, constituée par le Ministre des Finances, fut composée de spécialistes éprouvés dans l'ordre de questions qu'il s'agissait de résoudre ; elle présentait donc toutes les garanties désirables tant au point de vue de la compétence et de la valeur technique que de la conscience professionnelle.

Elle a reconnu qu'il était de toute nécessité, d'une part, d'établir une coupure très nette entre les exercices de la période de guerre et les exercices suivants, de manière à repartir pour ceux-ci de chiffres provisoires et, d'autre part, de donner à l'Administration les moyens de résoudre les difficultés qu'elle rencontrait pour établir la concordance entre les écritures des ordonnateurs et celles des comptables. Mais elle a en même temps constaté que les dispositions susceptibles d'être adoptées à cet égard resteraient inopérantes si elles n'étaient pas complétées par des mesures spéciales qui, tout en laissant au Parlement et à la Cour des Comptes le moyen d'apprécier les opérations faites par la Caisse Centrale du Trésor avec toutes les garanties de sincérité désirables, permettent de présenter rapidement les comptes de ces opérations en supprimant un certain nombre de pièces justificatives réglementaires, et, par ailleurs, de rendre à l'Administration la disposition du personnel et des locaux indispen-

sables pour la vérification des exercices courants. Elle a enfin étudié la fixation d'un calendrier pour la reddition simultanée des comptes de guerre et des comptes des gestions courantes et la détermination de dates nouvelles pour la production en période normale de ces derniers comptes.

Les conclusions de la Commission sur ces différents points ont pris corps dans le projet de la loi n° 3311 que M. Paul Doumer, alors Ministre des Finances, déposa sur le bureau de la Chambre le 8 novembre 1921. Ce projet de loi fut gardé vingt mois par la Chambre, et fut pendant ce temps l'objet d'études approfondies de la part de la Commission des Comptes définitifs et des Economies et de la Commission des Finances. Il ne fut voté par la Chambre que le 4 juillet 1923, à la veille des vacances parlementaires, et la Commission des Finances du Sénat se mit aussitôt à l'étudier afin de pouvoir le rapporter avant la fin de la session extraordinaire de 1923. Le texte définitif fut ainsi voté par le Sénat à la séance du 26 décembre 1923 et promulgué au Journal Officiel du 30 décembre 1923.

Les mesures qui composent la loi sur l'apurement des comptes de guerre sont, d'après leur objet, réparties sous les trois rubriques suivantes :

1°) Modification des conditions générales de présentation des comptes et des règles relatives à la justification de certaines opérations de la période de guerre (titres I et II) ;

2°) Ordre de règlement des exercices budgétaires (titre III) ;

3°) Moyens d'exécution (titre IV).

Nous adopterons cette division comme plan de cette étude, laissant de côté la troisième partie qui ne rentre pas dans le cadre technique des mesures que nous nous proposons d'examiner.

PREMIÈRE PARTIE

Modification des conditions générales de présentation des comptes et des règles relatives à la justification de certaines opérations de la période de guerre (Titres I et II de la loi)

Les dérogations qui ont été apportées, pour les comptes de la période de guerre, aux principes généraux de la comptabilité publique, sont de deux sortes.

Les unes visent à suspendre l'application de certaines règles relatives au classement et à l'imputation par exercice des dépenses publiques. Elles forment l'objet du Titre I^{er} de la loi et sont réunies sous la rubrique : « Rapprochement des écritures des ordonnateurs et de celles des comptables ».

Les autres ont pour effet de modifier les conditions de justification de certaines opérations rattachées à la gestion des deux comptes principaux du département de la Seine. Elles forment le titre II de la loi intitulé : « Règles spéciales à divers comptes à présenter par la

Caisse Centrale du Trésor Public et la Recette Centrale
des Finances de la Seine. »

Nous étudierons séparément ces deux catégories de
mesures.

TITRE I

Rapprochement des écritures des ordonnateurs et de celles des comptables

Nous diviserons ce titre I^{er} en deux chapitres :

*I accord des écritures des comptables avec celles des
ordonnateurs (articles 1 et 2 de la loi) ;*

II simplifications diverses (articles 3 et 4).

CHAPITRE I

ACCORD DES ECRITURES DES COMPTABLES AVEC CELLES DES ORDONNATEURS (Articles 1 et 2)

L'un des plus sérieux obstacles qui s'opposaient à une reddition rapide des comptes afférents aux exercices de guerre résultait des difficultés que rencontrait l'Administration des Finances à établir entre les écritures des ordonnateurs et celles des comptables l'accord qui doit permettre à la Cour des Comptes de rendre la Déclaration Générale de Conformité prévue par les articles 3 et 7 de l'Ordonnance du 9 juillet 1826, l'article 2 de l'Ordonnance du 26 novembre 1826, et les articles 442, 443, 444 du Décret du 31 mai 1862. Ayant d'examiner cette question en détail il convient de donner un aperçu succinct des conditions dans lesquelles s'effectue en France le paiement des dépenses de l'Etat.

Deux catégories d'agents interviennent pour le règlement des dépenses publiques : les ordonnateurs et les comptables.

L'ordonnateur est l'agent qui après avoir constaté l'existence d'une dette de l'Etat et l'avoir liquidée, c'est-à-dire en avoir déterminé le quantum, délivre au créancier,

sur sa demande, ou d'office, un ordre de payer assigné sur une caisse publique.

Le Ministre à qui le Parlement ouvre des crédits et qui a seul le droit d'engager l'Etat, est l'ordonnateur des dépenses de son ministère (Ordonnances directes). Pour assurer l'exécution du service, dans les cas ou sur les points du territoire où il ne peut le faire lui-même, le Ministre est autorisé à déléguer à ses subordonnés une partie de ses pouvoirs d'ordonnateur (Ordonnances de délégation).

Dans chaque Ministère il est tenu une comptabilité par exercice et par chapitre budgétaire des ordonnances directes et des mandats de paiement délivrés aux créanciers de l'Etat par le Ministre ou par ses délégués. Celles de ces ordonnances et ceux de ces mandats qui n'ont pas été acquittés avant la clôture de l'exercice qu'ils concernent sont annulés sauf réordonnancement sur un exercice ultérieur à titre de dépenses d'exercice clos (1). C'est à l'aide des résultats de cette comptabilité que les Ministres dressent les comptes qu'ils ont à soumettre au Parlement.

Le comptable est l'agent, détenteur d'une caisse publique, qui sur la présentation d'un ordre de payer émanant

(1) Telle était du moins la réglementation encore en vigueur pendant la guerre. Elle a été modifiée par un décret du 29 juillet 1923 d'après lequel les ordonnances ou mandats non payés en clôture d'exercice ne sont plus annulés mais portés en dépenses budgétaires et en recettes de trésorerie; il n'y a donc plus maintenant de réordonnancement sur exercices clos.

d'un ordonnateur, règle entre les mains du créancier, et contre la remise d'une quittance libératoire, le montant d'une dette de l'Etat. Avant d'acquitter une ordonnance ou un mandat de paiement, le comptable doit s'assurer, sous sa responsabilité pécuniaire, que les règles de la comptabilité publique relatives à la liquidation, à l'ordonnancement et à la justification des dépenses ont été exactement observées.

Le comptable comme l'ordonnateur tient une comptabilité par exercice et par chapitre budgétaire des ordonnances délivrées sur sa caisse et des paiements effectués. Les résultats de cette comptabilité sont les éléments à l'aide desquels il établit, pour la partie de ses opérations relatives aux dépenses budgétaires, son compte de gestion annuel qui sera soumis, pièces de dépenses à l'appui, au jugement de la Cour des Comptes.

Pour que les comptes des Ministres correspondent exactement aux dépenses faites, il est nécessaire qu'ils soient en concordance absolue avec l'ensemble des comptes de gestion individuels des comptables reconnus exacts par la Cour après examen minutieux des titres de paiement et de leurs pièces justificatives. On conçoit aisément que le rapprochement de ces deux comptabilités constitue un élément de contrôle des plus efficaces. Il assure que les règles de la comptabilité publique ont été strictement observées et que l'emploi des deniers publics a été d'une régularité absolue.

Cette concordance entre les comptes des comptables, qui sont centralisés en un document unique « Le Compte

Général des Finances », et les comptes des Ministres, est constatée par les « Déclarations Générales de Conformité » que prononce chaque année la Cour des Comptes et qui doivent être imprimés et distribués aux Chambres avant le 1^{er} novembre de l'année qui suit la clôture de l'exercice (Loi du 14 avril 1896, article 21).

La base essentielle de l'accord qui doit être ainsi réalisé consiste dans le chiffre de dépenses accusé par les titres de paiement acquittés en la possession des comptables, les écritures de ces derniers aussi bien que celles des administrateurs devant être, en principe, invariablement ramenées audit chiffre.

Cependant il est une hypothèse où la mise en concordance des comptabilités avec le montant des pièces de dépenses offre une difficulté particulière : il s'agit du cas où les écritures des comptables, d'accord avec leur encaisse, présentent par rapport à celles des ordonnateurs un excédent de dépenses ne paraissant pas justifié par des titres de paiement régulièrement émis et revêtus de l'acquit des parties prenantes. Pareille situation, s'il s'agissait d'opérations effectuées en temps normal, constituerait l'indice certain d'un déficit qu'il conviendrait de faire combler de ses deniers personnels par le comptable responsable.

Mais étant donné les conditions toutes spéciales dans lesquelles ont dû fonctionner la Caisse Centrale du Trésor, les Trésoreries générales et les Paieries coloniales pendant la guerre, le surcroît de travail considérable auquel elles ont eu à faire face avec des moyens insuffisants, le désor-

dre et les retards qui en ont été la conséquence pour leurs services, il a paru prématuré et peu équitable d'imposer des reversements aux comptables en cause, avant d'avoir procédé à un apurement minutieux des opérations intéressantes non seulement leur gestion mais, le cas échéant, celles de leurs successeurs, et à un examen approfondi des circonstances exceptionnelles ou des cas de force majeure de nature à atténuer ou à supprimer leur responsabilité. La vérification approfondie des pièces de dépenses étendue à une période débordant la gestion du comptable intéressé et embrassant, s'il est besoin, l'ensemble des années de guerre peut, en effet, ainsi que l'expérience l'a démontré, amener à découvrir des ordonnances ou mandats de dépenses publiques d'un exercice déterminé, soit parmi les pièces de même ordre concernant un autre exercice, soit parmi les acquits de trésorerie. Mais cette vérification approfondie ainsi que l'appréciation mûrement pesée des faits de gestion des comptables pouvant aboutir soit à une décharge totale ou partielle de responsabilité, soit même, si les dépenses étaient valables dans leur objet, à une ordonnance de régularisation, demandent de longs délais.

Or il a paru, d'autre part, qu'il y avait un intérêt majeur à ne pas attendre l'expiration de ces délais pour soumettre à la Cour des Comptes et au Parlement les comptes de chacun des exercices de guerre. Pour concilier ces diverses nécessités la loi du 29 décembre 1923 prescrit dans son article 1^{er} une mesure consistant, d'une part, à ramener en toute hypothèse dans les diverses compa-

bilités les résultats non concordants des écritures des ordonnateurs et des comptables au montant des dépenses justifiées par les acquits réguliers en la possession de ces derniers, d'autre part, à transporter à un compte de trésorerie subdivisé par exercice les excédents que présenteraient les dépenses constatées dans les écritures des comptables par rapport au montant des titres de paiement réguliers qu'ils détiennent. Les écritures des ordonnateurs et des payeurs peuvent ainsi être mises en concordance et ce n'est qu'ultérieurement qu'il sera procédé à l'apurement des excédents de dépenses non justifiés.

Ce compte de trésorerie constitue un véritable « poste de triage » ainsi que le qualifie très justement le rapporteur de la Commission des Finances du Sénat, M. Henri Béranger. Après examen et vérification, chacune des opérations qui y a été transportée doit en sortir pour recevoir l'imputation qui lui convient. L'article 2 de la loi indique quel est fonctionnement de ce compte.

S'il s'agit de dépenses normalement faites et régulièrement justifiées, des ordonnances sont délivrées aux comptables pour leur permettre de donner à ces dépenses une imputation budgétaire. Pour celles dont les pièces justificatives régulièrement produites en leur temps par les créanciers ont été ultérieurement adirées par suite de cas de force majeure, le Ministre des Finances peut établir des certificats administratifs tenant lieu des pièces disparues. Dans les cas où des dépenses ne peuvent être justifiées dans les formes prévues par les règlements pour des motifs n'incombant pas aux comptables, des ordon-

nances de décharge de responsabilité peuvent être délivrées en leur faveur. Quant aux paiements irrégulièrement effectués, ils donnent lieu à des versements à la charge des comptables.

Il est à remarquer que pendant toute la durée de l'apurement des comptes de guerre les délais de prescription ne seront pas opposables aux payeurs intéressés pour la délivrance des ordonnances de régularisation. On ne pouvait en effet admettre que les comptables fussent forclos dans les conditions normales, étant donné le temps assez long envisagé pour procéder à ce travail de vérification.

Enfin pour permettre au Parlement de suivre année par année l'apurement et la régularisation des dépenses transportées au compte de trésorerie dont il a été question plus haut, ces opérations doivent faire l'objet, dans les projets de loi de règlement concernant les exercices au cours desquels elles auront été apurées, d'un tableau spécial présentant, en même temps que le montant du débit de ce compte, l'indication par ministère, chapitre et exercice des versements opérés par les comptables, des décharges de responsabilité accordées avec les motifs qui les ont déterminées (1), des certificats administratifs délivrés pour tenir lieu des pièces de dépenses adirées, et des ordonnancements de régularisation effectués.

Les comptables ne pourront obtenir leur « quitus »

(1) C'est sur l'avis de la Commission des Comptes Définitifs que l'indication des motifs ayant déterminé les décharges de responsabilité a été imposée. Le texte primitif du projet de loi ne prescrivait que la simple mention de ces décharges.

envers le Trésor que lorsque les opérations de leur gestion auront été entièrement apurées, et devront produire à cet effet un certificat du Directeur de la Comptabilité Publique. C'est là un principe fondamental en matière de responsabilité des comptables, et la loi du 29 décembre 1923 spécifie très nettement qu'elle entend ne pas y faire échec.

Ces mesures sont applicables aux opérations afférentes aux exercices 1916 à 1920 et aux exercices clos 1914 et 1915. Pour ce qui est de ces derniers on a pensé, en effet, qu'il avait pu arriver que certains trésoriers généraux, devant l'impossibilité d'ajuster leurs écritures avec celles des ordonnateurs, aient appliqué les différences concernant ces exercices au compte des paiements à régulariser, et que, dans ce cas, les comptables devraient être invités à transporter le montant de ces différences au nouveau compte de trésorerie sus-visé. La procédure normale pour l'arrêté des écritures et la justification des dépenses a donc été reprise pour les comptes de l'exercice 1921. On a ainsi séparé par une coupure très nette les exercices de la période de guerre des exercices suivants. La fixation de l'époque de cette coupure a soulevé une vive controverse à la Chambre des Députés. Nous en ferons plus loin l'exposé, dans la deuxième partie de cette étude, lorsque nous parlerons de l'ordre de règlement des exercices budgétaires.

Le procédé établi par les articles 1 et 2 de la loi permet d'arrêter plus rapidement les comptes des Ministres et le Compte de l'Administration des Finances pour les différents exercices de guerre et de ne pas suspendre, durant

des délais indéterminés, la production de ces documents à raison de différences relativement peu importantes existant sur quelques chapitres budgétaires entre les écritures des ordonnateurs et celles des comptables. Il a de plus l'avantage d'offrir la possibilité, en isolant les différences et en les examinant dans leur ensemble, de les régulariser plus facilement et d'unifier la jurisprudence en ce qui concerne l'appréciation des responsabilités et le règlement des découverts.

CHAPITRE II

SIMPLIFICATIONS DIVERSES (Articles 3 et 4)

Les articles 3 et 4 de la loi ont pour objet d'abrégé les formalités préalables à la présentation des comptes en retard en supprimant certaines opérations de régularisation auxquelles devraient être soumises diverses dépenses des années de guerre classées dans les comptes du Trésor à un exercice différent de celui auquel elles incombent normalement.

Il résulte des dispositions de l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la loi du 29 janvier 1831 que les dépenses de l'Etat n'ayant pu être payées, faute de justification suffisante, dans un délai de cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice qu'elles concernent pour les créanciers domiciliés en Europe, et de six années pour ceux domiciliés hors du territoire européen, sont en principe définitivement prescrites au profit de l'Etat. Pour éviter toute erreur dans le paiement des dépenses de cette nature, les règlements financiers (1) ont prescrit que les ordonnances ou

(1) Article 5 de l'ordonnance du 10 février 1838 et article 130 du décret du 31 mai 1862.

mandats de paiement de dépenses d'exercice clos ne seraient valables que jusqu'au 31 décembre de l'année au cours de laquelle ils ont été émis.

Ces règles ont toujours été strictement observées en temps de paix, mais, durant les années de guerre, il est arrivé que des dépenses d'exercices clos ont été payées après le 31 décembre de l'année pendant laquelle elles ont été ordonnancées, sans toutefois que les délais de prescription aient été dépassés. Il aurait fallu procéder de ce fait à de nombreuses régularisations consistant en versements et en réordonnancements sur l'exercice en cours au titre des exercices clos. Ces régularisations, qui ont l'inconvénient de retarder sensiblement la production des comptes, ne présentent pas dans la circonstance un intérêt réel étant donné les sommes de faible importance sur lesquelles elles portent généralement.

Il a donc paru que l'on pouvait sans inconvénient dispenser l'Administration de procéder à ces rectifications et l'autoriser à maintenir les dépenses de l'espèce dans leur imputation actuelle chaque fois que les paiements n'ont pas été faits en contravention aux règles de la déchéance quinquennale. Cette mesure fait l'objet de l'article 3.

D'autre part il s'est trouvé que, pendant la période de guerre, des ordonnances ou mandats budgétaires régulièrement émis ont été présentés tardivement au paiement par les créanciers et acquittés par erreur par les payeurs après la clôture de l'exercice au titre duquel ils avaient été délivrés, c'est-à-dire après le 30 avril de l'année suivant celle qui a donné son nom à cet exercice. Les règles

de la comptabilité publique obligent l'Administration à poursuivre le redressement de ces opérations par l'annulation de ces dépenses et leur réordonnancement sur l'exercice en cours.

Comme dans le cas précédent, pour éviter les retards qu'occasionneraient ces régularisations, il est préférable de maintenir à ces dépenses leur imputation actuelle, dès l'instant où le projet de loi de règlement afférent à l'exercice normal d'imputation n'est pas encore soumis au Parlement. C'est ce que prescrit l'article 4, en ajoutant qu'il faut modifier en conséquence les états de restes à payer relatifs à cet exercice, et annoter le projet de loi de règlement concernant tant ledit exercice que celui au cours duquel le paiement a eu lieu ; des annotations semblables doivent être portées sur les comptes des ministres ordonnateurs. Il importe, en effet, que le Parlement puisse, d'une part, s'assurer que les dépenses payées dans de telles conditions et qui, pour ce motif, ne figurent ni dans le paiement de l'exercice normal d'imputation, ni sur l'état des créances restant à payer, sont bien comprises dans la limite des crédits budgétaires et, d'autre part, juger par différence du montant véritable des dépenses appartenant en propre aux exercices sur lesquels ces paiements resteront imputés.

Bien que le texte de la loi ne le spécifie pas, il doit être entendu que ces mesures, qui sont de pure commodité administrative, ne sauraient créer un droit à l'encontre de l'Etat en faveur du titulaire de créances tombant sous le coup de la prescription quinquennale. Ainsi une

dépense de l'exercice 1914, payée en 1920 et au profit de laquelle n'existait aucun motif légal d'interruption de la déchéance, ne saurait rester imputée à l'exercice 1920 en vertu des dispositions de l'article 4, ni être laissée à la charge de l'Etat puisqu'elle se trouvait prescrite et définitivement éteinte depuis le 31 décembre 1918.

TITRE II

Règles spéciales à divers comptes à présenter par la Caisse centrale du Trésor public et par la Recette centrale des Finances de la Seine

Les mesures qui font l'objet du titre I^{er} de la loi s'appliquent à l'ensemble des comptables appelés par leurs fonctions à effectuer des paiements pour le compte de l'Etat. Elles consistent en de simples mesures d'ordre et de comptabilité.

Les dispositions du titre II n'ont pas le même caractère de généralité. Elles ne visent que les comptes à rendre par les deux comptables principaux résidant dans le département de la Seine : le Caissier Payeur Central du Trésor Public et le Receveur des Finances de la Seine. Elles tendent à rectifier quelques procédés comptables, mais aussi à modifier les conditions dans lesquelles doivent être normalement justifiées de très importantes opérations effectuées ou centralisées à Paris. Elles comportent donc de plus de nouvelles prescriptions réglementaires, définitives pour l'avenir, alors que les dispo-

sitions du Titre I ne concernent que les comptes de la période de guerre et ne constituent que des dérogations provisoires devant disparaître après l'apurement de ces comptes.

Les opérations sur lesquelles portent ces modifications sont les suivantes :

— Emission et remboursement des bons de la Défense Nationale.

— Paiements des coupons de rentes mixtes et au porteur effectués au cours des exercices 1915 à 1921.

— Remboursement des bons de monnaie émis dans les régions envahies pendant l'occupation allemande.

— Dépenses de transports effectuées pendant la période de guerre par les administrations publiques.

— Paiements des allocations aux familles des mobilisés du département de la Seine effectués pendant la période de guerre par les percepteurs de ce département.

— Paiements des primes de démobilisation effectués par le Caissier Payeur Central et le Receveur Central des Finances de la Seine ou pour leur compte par les comptables de ce département.

— Paiement des pécules des militaires.

Nous consacrerons un chapitre à l'étude des modifications concernant chacune de ces opérations, mais il convient de faire remarquer auparavant leur importance considérable. Le tableau ci-après donne un aperçu du nombre des pièces justificatives correspondantes et du volume qu'elles représentent.

COMPTES	NOMBRE approximatif des pièces	CUBE des pièces en mètres cubes	NOMBRE d'employés nécessaires pour le classement	DÉLAIS	DÉPENSES
Bons de la Défense nationale :					
Talons.....	200.000.000	200	200	1 an	1.100.000
Souches.....	200.000.000	200	200	1 an	1.100.000
Formules.....	200.000.000	(1) 500	400	1 an	2.200.000
Bons de monnaie.....	261.500.000	1.200	500	18 mois	3.900.000
Coupons de rente.....	380.000.000	100	1.600	1 an	6.184.000
Ordres de transport.....	2.500.000	20	40	1 an	268.000
Acquits d'indemnité et primes de démobilisation	12.000.000	50	400	1 an	2.220.000
États nominatifs d'allocations militaires.....	700.000	10	15	1 an	87.000
Carnets de pécule.....	8.000.000	200	30	1 an	165.000
TOTAUX.....	1.264.700.000	2.480	3.385		17.221.000

(1) 400 tonnes.

Ces pièces sont déposées dans divers locaux du Ministère des Finances. A la suite de nombreuses manipulations dont elles ont été l'objet au cours de déplacements successifs, des liasses, des paquets de pièces se sont rompus. Leur classement, en vue de la mise en état d'examen des comptes dans les conditions fixées par les règles normales, aurait été extrêmement difficile. Il aurait demandé un temps très long et aurait été fort coûteux.

Il convient de citer à ce propos les détails suggestifs suivants donnés par M. de Lasteyrie, ministre des finances, lors de la discussion du projet de loi à la Chambre des Députés : « Il y a 1.260 millions de pièces, représentant un volume de 2.400 mètres cubes. Nous avons calculé que si on classait ces pièces et si on les plaçait sur des étagères de bibliothèque, de façon à permettre leur manipulation régulière, ces étagères devraient avoir 1.652 kilomètres de long sur 3 mètres de hauteur, c'est-à-dire deux fois la longueur de la route de Paris à Marseille.

« J'ai toute la bonne volonté nécessaire pour renforcer le contrôle. Je suis prêt si vous voulez me donner 25 à 30 millions de francs à édifier les bâtiments indispensables et, avec d'autres crédits, à recruter du personnel idoine ; mais ne croyez-vous pas que l'Administration des Finances et la Cour des Comptes ont un meilleur emploi à faire de leur activité ? » (1).

(1) J. O. Débats Parlementaires Ch. des députés, n° 91, 5 juillet 1923, p. 3074.

On ne pouvait, en effet, mettre la Cour en présence d'un pareil amas de pièces impossibles à vérifier et à classer, et ajourner ainsi indéfiniment le règlement des comptes de guerre qu'il y a tout intérêt à poursuivre rapidement et concurremment avec le règlement des gestions courantes (2). Aussi pour ne pas retarder leur production et éviter en même temps des dépenses importantes qui auraient été sans grand profit pour les finances publiques, le titre II de la loi du 29 décembre 1923 édicte des mesures de simplifications qui, en ce qui concerne les dépenses énumérées plus haut, tendent à remplacer les pièces justificatives habituelles par des pièces ou documents permettant, le plus souvent, un contrôle réel des opérations, mais n'offrant pas le même caractère de preuve individuelle à l'égard des paiements effectués. Sans doute il est regrettable et grave de renoncer, même temporairement, à l'application de règles qui ont assuré jusqu'ici la gestion irréprochable de nos finances publiques. Mais les circonstances exceptionnelles auxquelles il a fallu faire face pendant la guerre ont eu des conséquences dont il n'était pas possible de faire abstraction.

(2) Il a été calculé que tous les conseillers référendaires, travaillant d'une façon continue, sans prendre de vacances, mettraient plus de quatre ans à compter matériellement ces pièces.

CHAPITRE I^{er}

COMPTE DES BONS DE LA DÉFENSE NATIONALE

Nous diviserons ce chapitre en deux sections :

Section 1^{re}. — Comptabilité et Justification des Émissions (articles 5, 6, 7).

Section 2^e. — Remboursement des Bons et justification des sommes payées de ce chef (article 8).

Section 1^{re}

COMPTABILITÉ ET JUSTIFICATION DES ÉMISSIONS (art. 5, 6, 7).

Création des Bons de la Défense Nationale : Au lendemain de la déclaration de guerre, le Gouvernement prévoyant l'importance considérable des ressources qui lui seraient nécessaires pour soutenir la lutte dans laquelle la France se trouvait engagée, décida de faire appel au pays tout entier en l'invitant à souscrire à des valeurs que, par une formule heureuse, il appela les « Bons de la Défense Nationale » (1). L'émission de ces valeurs

(1) C'est le Ministre des finances d'alors, M. Ribot qui s'attacha à la réalisation de cette idée ingénieuse qu'avait jetée en passant M. Neymarck dans son journal « Le Rentier » et dont lui avait parlé M. Pallain, gouverneur de la Banque de France (C. F., A. Ribot,

était ouverte en permanence et le placement en était assuré sur toute l'étendue du territoire par les comptables directs du Trésor, les receveurs des régies financières et les receveurs des Postes. Les grands établissements financiers, Banque de France et établissements de crédit, les notaires, agents de change et divers organismes privés furent admis à recueillir également les souscriptions.

On sait l'immense succès remporté par ces émissions qui alimentèrent pour une si large part la trésorerie de la France pendant la guerre. Le public répondit au delà de toute espérance à l'appel que le Gouvernement lui adressait : c'est la marque d'une confiance dans les destinées du pays qui est une force précieuse pour lui (2).

L'organisation de ce service ne fut pas une innovation. Le Ministre des Finances ne fit que donner l'extension que comportaient les événements au service des émissions des bons du Trésor qui fonctionnait dès le temps de paix et fournissait au Trésor les quelques centaines de millions de fonds de roulement qui lui étaient nécessaires en cours d'année pour assurer le fonctionnement des services budgétaires. Les nouvelles émissions prirent, avec le développement des opérations de guerre, une ampleur

Lettres à un ami, éditions Bossard, p. 26). Le texte qui créa les bons de la défense nationale est le décret du 13 septembre 1914.

(2) En ce qui concerne la nouveauté du procédé, ses avantages, l'accueil fait, par le public et l'importance des émissions voir l'intéressante étude sur les bons de la défense nationale faite par M. Jèze dans *Les Finances de guerre de la France*, Giard et Brière éd., Tome I, pp. 234 à 247.

énorme et les ressources qu'elles fournirent au pays se chiffèrent chaque année par plusieurs dizaines de milliards.

Au lendemain même de la guerre une très vive émotion s'est manifestée au sujet des bons de la défense nationale. Quelle en était la cause ? On a laissé entendre qu'il y avait un tel désordre dans la comptabilité de ces bons, qu'à 14 milliards près, l'Administration n'avait pu donner le chiffre exact de la totalité des émissions effectuées par les différents guichets à telle date déterminée (1). Que fallait-il en conclure ?

Nous allons donner quelques détails sur les opérations d'émission des bons de la défense nationale. Cet exposé permettra de répondre à la question posée devant l'opinion. Il démontrera qu'il s'agissait, en somme, de deux comptes de bons de la défense nationale dont l'un doit être le contrôle de l'autre et qui ne concordaient point encore, par suite des retards apportés dans la passation des écritures de l'un d'eux et de négligences qu'une surveillance un peu plus attentive de la part du service intéressé eût, semble-t-il, permis d'éviter.

(1) Lors de la discussion à la Chambre des Députés, M. Evain, rapporteur de la commission des comptes définitifs a cité le fait suivant : M. Celier, ancien directeur du mouvement général des fonds avait pu déclarer alors dans une conférence : « Personne ne sait le chiffre des « recettes, des dépenses ou des dettes ; depuis 7 ans il n'y a ni comptabilité ministérielle, ni comptabilité financière. On y supplée par des « moyens de fortune. » — J. O. Débats Parlementaires, Ch. des députés, n° 91, 5 juil. 1903, p. 3066. — Voir aussi Jèze. *Revue de Science et de Législation Financières* 1924, p. 366.

Quand il s'agit d'opérations de la nature et de l'importance des émissions des bons de la défense nationale, desquelles dépendait le fonctionnement de la Trésorerie du pays en des circonstances aussi graves que celles de la période de guerre, et se chiffrant par dizaines et même par centaines de milliards, ces lacunes, ces négligences sont particulièrement condamnables. Il est inadmissible que la comptabilité publique de la France n'ait pas permis de savoir à tout moment, d'une manière rigoureusement exacte, quel était le montant des bons de la défense nationale en circulation.

Emission des Bons. — Une formule de bon de la défense nationale se divise en trois parties d'un seul tenant.

LA SOUCHE :	LE BON :	LE TALON :
qui après inscription de la date d'émission du bon, est détachée par le comptable émetteur.	qui constitue le titre de créance sur le Trésor entre les mains du souscripteur.	qui doit être détaché par le contrôleur central du Trésor.

Ces formules sont imprimées à Paris, à l'Imprimerie Nationale, sur papier filigrané, vérifié à son entrée à l'imprimerie et contrôlé pendant les opérations d'impression. Ces formules numérotées sont comptées et vérifiées avant d'être livrées par paquets cachetés au Ministère des Finances, au service des émissions de la Défense Nationale. La Caisse Centrale les reçoit et procède, en présence d'un représentant du Contrôleur Central du Tré-

sor, à leur vérification numéro par numéro. Elles reçoivent ensuite l’empreinte des timbres secs de la Caisse Centrale et du Contrôle Central du Trésor.

Au cours de la guerre, l’habitude a été prise de détacher à ce moment les talons au-massicot par paquets de mille et de les envoyer ainsi au Contrôle Central qui doit les conserver. Cette procédure est tout à fait irrégulière : les talons doivent rester attachés aux bons jusqu’au moment de l’émission.

Les bons sont ensuite inscrits sur un registre spécial numéro par numéro ; une colonne est réservée pour mentionner la date de remboursement. Ainsi est tenu ce que l’on pourrait appeler l’état civil de chaque bon qui permet de dire, à tout moment, si tel ou tel bon est encore en circulation ou s’il a été remboursé.

Ils sont immédiatement après placés dans des armoires fermant à deux clefs, dont l’une est détenue par un agent de la Caisse Centrale et l’autre par un agent du Contrôle. Les bons sont extraits de ces armoires au fur et à mesure des besoins, soit pour être remis à la Caisse Centrale en vue des émissions auxquelles elle procède directement, soit pour être envoyés aux comptables de l’intérieur en paquets doublement plombés par la Caisse Centrale et le Contrôle Central.

Les grands établissements financiers et les trésoreries générales sont approvisionnés par le service de la Caisse Centrale ; les autres établissements financiers par la Banque de France. Les trésoreries générales à leur tour approvisionnent tous les guichets de province.

Les souches qui rentrent après délivrance du bon au souscripteur (1) sont renvoyées au service des émissions et sont émargées sur le registre spécial (en moyenne 7.500 formules par jour). Il en est de même pour les bons remboursés qui, en principe, doivent être de plus perforés dès leur réception ; malheureusement cette prescription n'a pas toujours été observée pendant la guerre.

Si l'on considère, d'autre part, que tout comptable prend en charge dans ses écritures les bons qu'il reçoit, comme il le ferait pour du numéraire, et qu'il en est responsable au même titre, on peut estimer que ces diverses opérations et les contrôles auxquelles elles donnent lieu rendent toute fraude extrêmement difficile et que les intérêts du Trésor sont ainsi sauvegardés aussi complètement que possible.

Comptabilité des bons pendant la période de guerre. — Pendant tout le cours de la période de guerre, selon les dispositions réglementaires en vigueur, toutes les opérations d'émission de bons de la défense nationale, quel que soit le comptable qui les ait effectuées, ont été centralisées par le Caissier Payeur Central du Trésor Public à Paris qui en était seul comptable et responsable devant la Cour des Comptes.

Le Caissier Payeur constatait l'envoi des bons aux trésoriers généraux, appelés à les répartir entre les agents

(1) A noter que les banques doivent rapporter les souches des bons émis par elles le lendemain du jour de l'émission sous peine de subir des intérêts de retard.

émetteurs de leur département, par un crédit au compte de portefeuille « Bons de la défense nationale remis à divers comptables » et par un débit aux « Comptes courants des trésoreries générales réceptionnaires ». Les trésoriers généraux décrivaient dans leurs écritures l'entrée des bons en portefeuille, et couvraient de leur montant la Caisse Centrale par un récépissé au compte des « Remises du Caissier Payeur Central », exactement comme s'il se fût agi d'un mouvement de fonds. Les opérations relatives aux souscriptions de bons étaient ensuite décrites dans la comptabilité des trésoriers généraux comme de simples déplacements de valeurs à l'intérieur du département et sans aucun lien comptable avec les écritures du Caissier Central. Ce dernier, qui était seul comptable des émissions de bons, ne passait les écritures relatives à ces opérations qu'à la réception des souches que les trésoriers généraux devaient lui transmettre périodiquement. Ces envois ne donnaient lieu à aucune écriture dans la comptabilité des trésoriers généraux.

Au vu de ces souches, et après accord avec le contrôle central qui détient les talons de contrôle détachés des mêmes bons, la Caisse Centrale faisait recette des bons émis au compte des « Effets à payer » par le débit du compte « Bons de la défense nationale remis à divers comptables » pour la valeur nette des bons et du compte « Intérêts de la Dette Flottante » pour le montant des intérêts afférents à ces valeurs. Si les souches de bons étaient régulièrement envoyées par les trésoriers généraux et les écritures de centralisation passées sans retard, ce

compte d' « Effets à payer » devait donner à tout instant le chiffre total des émissions de bons de la défense nationale. La comptabilité des émissions effectuées dans les départements reposait donc entièrement sur la réception des souches par le Caissier Central.

Toutes ces dispositions qui s'adaptent parfaitement à des opérations limitées, se sont trouvées inapplicables à des émissions de l'importance de celle des bons de la défense nationale. Dès le début le succès remporté par ces valeurs auprès du public a rendu inopérante cette méthode de comptabilité.

En effet, faute d'un lien comptable direct entre les écritures de la Caisse Centrale et celles des trésoriers généraux quant à la constatation des émissions faites dans les départements, ces derniers agents n'ont attaché qu'une importance secondaire à l'envoi des souches de bons au Caissier Central. Il est arrivé que certains d'entre eux, débordés en période de guerre par les nécessités du service courant, ont cessé à un certain moment (en 1917) d'envoyer leurs souches à la Caisse Centrale. Celle-ci, débordée elle-même par la tâche de centralisation qui lui était imposée, a laissé s'accumuler pour certaines trésoreries générale des retards considérables dans l'envoi des souches. Elle n'a donc pu passer les écritures correspondantes au compte « Effets à payer » dont le crédit s'est trouvé dès lors bien inférieur au montant réel des émissions. Il y a eu simple négligence d'abord ; mais elle n'a pas été relevée, alors elle s'est propagée.

Pour être tenu au courant d'une manière aussi appro-

chée que possible de la situation que ne pouvait plus donner avec précision le compte tenu par la Caisse Centrale, la Direction du Mouvement général des Fonds prescrivit aux trésoriers généraux l'envoi périodique et régulier de renseignements à l'aide desquels un état des émissions fut suivi par cette Direction. La situation ainsi dressée fit ressortir des différences considérables avec les chiffres accusés par les écritures du Caissier Central. En 1919 la différence se chiffrait par la somme de 4 milliards et en 1921 par celle de 13 milliards.

L'importance des opérations concernant les bons de la défense nationale est énorme ; il n'est pas exagéré de supputer qu'elles doivent s'élever à plus de 500 milliards à l'heure actuelle. On conçoit, dès lors, l'intérêt capital qu'ont les pouvoirs publics et le Parlement à connaître exactement le chiffre des bons émis pour toutes les questions qui peuvent se poser, soit à raison du taux des intérêts, soit à raison des opérations de remboursement ou de renouvellement, soit à raison de la marche des émissions. Les errements suivis au cours des opérations des bons de la défense nationale ont compromis cet intérêt capital et étaient de nature à nous causer les plus graves embarras.

En résumé, les garanties matérielles prises paraissaient rendre à peu près impossible le paiement par le Trésor de faux bons de la défense nationale. Mais par contre il faut reconnaître que la comptabilité de ces opérations a été l'objet d'une négligence prolongée.

Sans avoir aucunement la prétention de trancher ici la

question des responsabilités respectives encourues par les différents services, il nous semble cependant permis de penser qu'un simple pointage statistique de la réception des paquets de souches effectué mensuellement ou trimestriellement par la Caisse Centrale aurait rapidement fait apparaître les retards énormes et les omissions complètes dont se rendaient coupables certains comptables de l'intérieur ; on aurait pu ainsi prendre immédiatement les mesures que comportait la situation.

Il résulte donc de cet exposé que des dispositions devaient être prises d'urgence pour permettre, d'une part, de retracer désormais d'une façon rigoureuse dans la comptabilité les émissions de bons au fur et à mesure qu'elles se produisent et, d'autre part, de reconstituer pour le passé le montant des émissions qui ont déjà eu lieu.

Mesures édictées par la loi du 29 décembre 1923. —

L'organisation nouvelle repose sur une décentralisation de la comptabilité des émissions de bons. Ce système adopté à la suite des enquêtes prescrites par le Ministre des Finances au sujet de la situation alarmante que nous venons d'exposer, a d'ailleurs été mis en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1922 par une circulaire de la Comptabilité Publique.

Désormais, chaque comptable (caissier central ou trésorier général), est responsable et rend compte directement à la Cour des Comptes des émissions effectuées dans sa circonscription. Lors des envois de bons en approvision-

nement à ces comptables, la Caisse Centrale n'en constate plus la sortie comme des valeurs de portefeuille ; elle se borne à créditer un compte de formules de bons par le débit d'un compte de correspondants ouvert aux trésoriers généraux destinataires. Ces comptables dont le compte courant n'est plus débité adressent au Caissier Central, pour la valeur nette des bons, un récépissé souscrit non plus au titre d'un compte de mouvement de fonds, mais d'un simple compte de correspondants.

Ce sont les trésoriers généraux, et non plus la Caisse Centrale, qui constatent les émissions faites dans leur département en créditant le compte des « Effets à payer ». Ils adressent périodiquement les souches des bons émis à la Caisse Centrale qui leur en accuse réception et peut dès lors tenir un compte général récapitulatif de formules, et fournir à tout moment l'indication du chiffre global des émissions. Les reçus des souches qui leur sont ainsi adressés doivent être produits dans leur comptabilité au soutien des opérations d'émission. Les trésoriers généraux sont ainsi directement intéressés à effectuer régulièrement leurs envois de souches à la Caisse Centrale puisque toute négligence à cet égard leur retirerait la possibilité de justifier de leurs opérations devant la Cour des Comptes.

Pour les émissions de la période antérieure à 1922, qui par conséquent étaient centralisées par le Caissier Payeur Central, les justifications règlementaires à produire à la Cour des Comptes auraient dû consister en des états dressés par la Caisse Centrale et appuyés des talons de Contrôle des bons émis. Ces talons normale-

ment devaient être détachés par le service du Contrôle placé auprès du Caissier Central au moment même de la remise au souscripteur. Ils constituent ainsi un excellent moyen de vérification des opérations réellement faites. Mais, dès le moment où par suite de nécessités pratiques impérieuses il fut décidé que les trésoriers généraux recevraient des provisions de bons qu'ils seraient ensuite chargés d'émettre directement au fur et à mesure des souscriptions, il était évident que les prescriptions réglementaires relatives au contrôle des émissions de valeurs du Trésor ne pourraient plus être observées.

A l'origine, les bons furent adressés aux trésoriers généraux qui les détachaient eux-mêmes des talons au moment de l'émission. A partir du 1^{er} janvier 1918, les talons furent détachés en masse par le Contrôle Central avant l'expédition des bons. De toute façon, les talons ne constituaient plus un moyen de contrôle des émissions faites dans les départements. Ils conservaient cependant leur utilité pour les émissions directes de la Caisse Centrale où tout agent de comptoir est doublé d'un contrôleur pouvant détacher le talon au moment de l'émission. Mais là aussi l'habitude fut prise peu à peu de détacher les talons des formules d'avance, et en même temps que pour celles à envoyer dans les départements. Dès lors les talons perdaient définitivement toute valeur de contrôle.

La question se posait donc de savoir comment serait reconstituée pour le passé la comptabilité des émissions pour le montant des souches adirées et comment il devrait

être justifié de l'ensemble des opérations d'émission, étant donné la perte ou la destruction de ces souches ainsi que de nombreux talons et aussi le fait que le rapprochement entre souches et talons n'ayant pu être opéré avait fait perdre à ces derniers, comme nous venons de le voir, leur valeur justificative.

A l'occasion de la mise en service d'un nouveau type de bons à partir du 1^{er} janvier 1918, une circulaire du 15 décembre 1917 avait prescrit le renvoi à la Caisse Centrale des bons restant en approvisionnement dans les trésoreries générales au 31 décembre 1917, opération qui fournit un précieux moyen de contrôle, et d'autre part, a invité les trésoriers généraux à adresser au service des émissions à partir du 1^{er} janvier 1918 des états trimestriels d'émission comportant certains rapprochements d'écritures avec ce service. En raison de ce double fait l'Administration a proposé de maintenir à la Caisse Centrale la comptabilité des émissions de bons de la défense nationale faites dans les départements pendant la période de 1915 à 1917 et de faire présenter au contraire par les trésoriers généraux la comptabilité des opérations de l'espèce, effectuées par eux ou par leurs correspondants pendant la période de 1918 à 1921. Ces dispositions ont pris corps dans les articles 5, 6 et 7 de la loi du 29 décembre 1923.

D'après ces nouvelles prescriptions, ces opérations, à quelque période qu'elles appartiennent, pas plus d'ailleurs que les émissions faites par la Caisse Centrale elle-même ne donnent lieu à la production des bons à la Cour des

Comptes. Aux talons seront substituées d'autres pièces justificatives :

1° En ce qui concerne les émissions faites pendant les deux périodes par la Caisse Centrale elle-même, cette dernière doit fournir des déclarations d'émission certifiées par le Caissier Central et le Contrôleur Central du Trésor (article 7).

2° Pour ce qui est des émissions faites dans les départements de 1915 à 1917 et dont la Caisse Centrale reste comptable, chaque trésorier général est tenu d'établir un compte de l'emploi des formules de bons reçues par lui pendant cette période. Ce compte doit être présenté sous la forme d'un état en double exemplaire faisant ressortir, avec la distinction nécessaire par catégorie de bons (3 mois, 6 mois, un an) :

a) le montant total des bons reçus en approvisionnement,

b) le montant des bons émis,

c) le montant des formules renvoyées au Caissier Payeur Central à la date du 31 décembre 1917.

Cet état après tous rapprochements nécessaires serait arrêté d'accord entre le trésorier général et le Caissier Payeur Central (article 5).

3° Quant aux émissions faites dans les départements pendant la période 1918 à 1921 et dont les trésoriers généraux sont institués comptables, les justifications à fournir par ces derniers consistent en des états trimestriels

de bons reçus en approvisionnement et de bons émis certifiés exacts quant au montant des approvisionnements par le Caissier Payeur Central et le Contrôleur Central (article 6).

Ces divers documents doivent bien entendu présenter des résultats en concordance avec les provisions de bons existant au 1^{er} janvier de chaque année chez les divers comptables, reçues par eux en cours d'année et subsistant dans leur portefeuille au 31 décembre.

Examen de ces mesures et des critiques qu'elles ont soulevées. — Se système a été très critiqué par la Commission des Comptes Définitifs de la Chambre chargée de l'examen des propositions du Gouvernement contenues dans le projet de loi n° 3311. Ces objections portent surtout sur la suppression des talons comme pièces justificatives et leur remplacement par des justifications nouvelles. Elle considère que c'est entamer ainsi tout le principe du contrôle des comptables et du Trésor Public et aboutir en fait à la suppression et du contrôle au cours des opérations financières et du contrôle après gestion.

Le premier doit être exercé par l'Inspection des Finances et le Contrôle Central du Trésor. Or l'Inspection des Finances n'est pour ainsi dire pas intervenue ; en effet, si cet organisme de contrôle avait fonctionné régulièrement pendant la guerre, comment n'aurait-il pas constaté à Paris l'état du compte « Effets à payer » de la Caisse Centrale et comment, d'autre part, en inspectant les trésoreries générales, les inspecteurs financiers n'auraient-ils

pas vu les paquets énormes de souches de bons non retournés à Paris et enjoint aux trésoriers généraux de les renvoyer à la Caisse Centrale ? D'autre part, en supprimant les talons des bons -de la défense nationale, on supprime les vérifications que doit opérer le Contrôle Central. Les règles auxquelles sont soumises les émissions des valeurs du Trésor sont en effet fixées par l'article 11, paragraphe 2, de la loi du 24 décembre 1896 reproduisant les dispositions de l'ordonnance du 18 novembre 1817 et de la loi du 24 avril 1833 aux termes desquelles « les bons du Trésor émis par le Caissier Payeur Central n'engagent le Trésor qu'autant qu'ils sont délivrés sur des formules à talon et revêtus du visa du Contrôle ».

Quant au contrôle des opérations financières après leur achèvement, qui incombe à la Cour des Comptes, celle-ci ne peut y procéder faute d'être en possession des talons des bons. Les déclarations d'émission, dont la production était prescrite par le projet de loi, paraissaient en effet dénuées de toute valeur à l'auteur du rapport présenté au nom de la Commission des Comptes Définitifs.

Cette dernière estimait également insuffisantes les justifications prévues en ce qui concerne les émissions effectuées de 1918 à 1921. De plus, elle se refusait à admettre que l'obligation de rendre compte des émissions, qui incombait en principe à la Caisse Centrale, soit imposée pour cette période aux trésoriers généraux dont la responsabilité pourrait ainsi être engagée rétrospectivement jusqu'à concurrence de sommes considérables. Un pareil mode de procéder ne lui semblait pouvoir être utilisé

que pour l'avenir, après consultation de la Cour des Comptes.

Comme conclusion à ces diverses observations, la Commission des Comptes Définitifs proposait de supprimer tous les articles du projet 3311 concernant les émissions des bons de la défense nationale. Elle les remplaçait par un article prévoyant la production des pièces justificatives normales, et laissant à la Cour des Comptes le soin de déterminer les justifications qui pourraient y être substituées le cas échéant.

Ces observations ont été discutées avec beaucoup d'à-propos et de justesse par les rapporteurs des Commissions des Finances de la Chambre et du Sénat qui ont soutenu énergiquement le projet présenté par le Gouvernement, et ont montré très clairement que les mesures proposées étaient absolument nécessitées par les circonstances exceptionnelles de la période de guerre et avaient été conçues de façon à garantir, aussi parfaitement que possible, les intérêts du Trésor.

Il convient, en effet, de remarquer tout d'abord que les mesures de contrôle prescrites par l'ordonnance royale de 1817 et la loi de 1833, reproduites par la loi de 1896, n'avaient certainement pas été instituées en prévision des opérations auxquelles ont donné lieu les bons de la défense nationale. Si elles présentaient un véritable intérêt pour les émissions de valeurs du Trésor faites par la Caisse Centrale elle-même — et jusqu'alors c'est seulement dans ces conditions que lesdites valeurs avaient été émises — elles perdaient toute efficacité pour les opéra-

tions de l'espèce qui allaient être effectuées durant la guerre, à des guichets multiples dans tous les départements.

La vertu du talon détaché au moment de la souscription réside dans le fait qu'il constitue, entre les mains de l'agent de contrôle placé auprès de l'agent d'exécution, la preuve matérielle d'une opération faite et qui ne pourra dès lors être dissimulée ou contestée. Or les talons avaient perdu toute valeur de contrôle en ce qui concerne les émissions effectuées dans les départements de 1915 à 1917 puisqu'à cette époque, ainsi que nous l'avons vu, ils étaient attenants aux formules envoyées aux trésoriers généraux et que ce sont les comptables eux-mêmes, et non des agents de contrôle opérant contradictoirement avec eux, qui les détachaient au moment des souscriptions.

Il est à remarquer, d'autre part, que les talons étaient adressés par les trésoriers généraux au Caissier Payeur Central épinglés aux souches des bons. Or les différences énormes, les lacunes considérables constatées dans la comptabilité des bons proviennent de ce que des quantités importantes de souches n'ont pas été transmises au Caissier Payeur Central. Il en est naturellement de même des talons correspondants. De plus, dans certains départements les souches se sont égarées ou ont été détruites et elles ne pourront donc pas être représentées. Il en est de même pour les talons qui les accompagnaient.

De quel intérêt aurait été dans ces conditions la production à la Cour des Comptes de talons de bons de la défense

rationale ne représentant, d'une part, qu'une fraction des émissions et dont, d'autre part, toute valeur comme élément de contrôle a disparu ? D'aucun assurément.

La situation est exactement la même en ce qui concerne les émissions effectuées directement par la Caisse Centrale, puisque l'habitude y avait été prise à partir de 1918 de détacher les talons au massicot par paquets de mille et de les joindre en bloc aux relevés de contrôle, sans rapprochement avec les souches correspondantes détachées par la Caisse Centrale.

Le rapporteur de la Commission des Comptes Définitifs faisait à cet égard la même confusion qu'en ce qui concerne l'intervention insuffisante de l'Inspection des finances. Ce ne sont pas les mesures proposées par le Gouvernement qui allaient mettre obstacle à l'emploi des procédés de contrôle normaux portant sur l'exécution des opérations en cours, c'est la non-utilisation de ces procédés dans le passé, situation sur laquelle on ne pouvait de toute évidence revenir, qui a motivé ces mesures. Les talons n'ont pas été rapprochés des souches au fur et à mesure des émissions, c'est là un fait sans doute extrêmement regrettable mais dont il n'était pas possible de ne pas tenir compte. Ces talons ne pouvaient dès lors être utilisés comme moyens de contrôle et comme justification de recettes que si les rapprochements omis étaient opérés dans la suite et si aux relevés journaliers d'émission étaient rattachés les talons qu'ils concernent. Mais il est bien certain qu'un tel travail était à peu près impraticable : il aurait exigé en effet un reclassement de près de

200 millions (1) de talons et d'un nombre aussi important de souches qui auraient dû faire l'objet de comparaisons, unité par unité, de la part de la Caisse Centrale et du Contrôle Central.

Le gouvernement a donc proposé, en conséquence, de dispenser le Contrôle Central de produire ces pièces et de les remplacer par des déclarations d'émissions établies contradictoirement par la Caisse Centrale et le Contrôle Central. Il était en effet sans intérêt pratique de réclamer au Contrôle Central la production de documents et de pièces qu'il n'était matériellement pas en mesure de représenter, et qui avaient d'ailleurs perdu toute valeur de contrôle.

Cependant, quelque justifiées que paraissent ces dispositions, on ne peut les admettre comme telles sans critiquer sévèrement l'abandon par le Contrôle Central d'une mesure de contrôle qui lui était imposée par les lois et règlements. Nous avons reconnu que la réglementation édictée par les textes de 1817, 1833 et 1896 était totalement inapplicable aux émissions effectuées par les trésoriers généraux détenteurs d'approvisionnements de bons ; mais par contre elle était parfaitement adaptée aux émissions effectuées par le Caissier Central. Il appartenait au Contrôle Central d'en assurer l'application.

Quoi qu'il en soit, contrairement à l'opinion émise par la Commission des Comptes Définitifs, les déclarations d'émissions signées par le Caissier Central et le Contrô-

(1) Le nombre des coupures commandées à l'Imprimerie Nationale dépassait 170 millions au 1^{er} avril 1921.

leur Central, ainsi que les états d'accord établis par les trésoriers généraux et revêtus des certifications de la Caisse Centrale et du Contrôle, paraissent bien dans l'état des choses, tel que nous venons de l'exposer, constituer l'élément de contrôle le plus probant et posséder une véritable valeur justificative. Ces documents doivent, en effet, présenter des chiffres d'émission en parfaite concordance avec les approvisionnements en bons de la défense nationale existant au 1^{er} janvier de chaque année, reçus en cours d'année et subsistant au 31 décembre, tant à la Caisse Centrale que chez les trésoriers généraux ou leurs correspondants, approvisionnements accusés par les procès-verbaux de caisse et de portefeuille joints aux comptes des comptables ou par leurs écritures réciproques. Cette concordance est à la base de tout contrôle portant sur les émissions de valeurs.

L'obligation pour les comptables de représenter en fin d'année soit les bons qu'ils détenaient au 1^{er} janvier ou qu'ils ont reçus depuis lors, soit les fonds versés par les souscripteurs, met obstacle de leur part à toute dissimulation de recette. Or les dispositions de la loi du 29 décembre 1923 laissent subsister entièrement cette obligation ; elles dispensent seulement le Contrôle Central de la production des talons qui, si l'on ne s'assure pas de la concordance sus-visée, n'apporte aucune garantie quant à la prise en charge intégrale du montant des émissions dans les écritures des comptables.

L'importance primordiale de cette vérification paraît d'ailleurs avoir échappé encore à la Commission des

Comptes Définitifs quand elle reprochait aux mesures prescrites dans l'article 6 du projet de loi de rejeter, par une disposition rétroactive, sur les trésoriers généraux, qui auraient à en répondre devant la Cour des Comptes, la responsabilité des émissions faites pendant les années 1918 à 1921 et qui incombait au Caissier Central. Ce qui engage en effet la responsabilité de ces comptables, ce n'est pas la description dans leurs écritures de la comptabilité des émissions, mais l'obligation de représenter, à toute époque, des fonds ou des bons de la défense nationale correspondants au montant des approvisionnements de valeurs qu'ils ont reçus.

Les trésoriers généraux auraient été fondés à élever des protestations si l'on avait exigé d'eux des justifications imprévues et qu'ils n'auraient pas été en mesure de fournir ou de se procurer au moment où on venait leur prescrire de reprendre ces opérations dans leurs comptes. Mais il n'en était pas ainsi. La justification de ces émissions vis-à-vis de la Cour des Comptes consiste simplement, aux termes de l'article 6, dans la production d'un exemplaire de l'état trimestriel d'approvisionnement et d'émission de bons dont l'envoi au Caissier Central par les trésoriers généraux était prescrit par la circulaire du 15 décembre 1917. Cet état doit toutefois — c'est la seule formalité nouvelle et elle ne soulève aucune difficulté — être revêtue de la signature du Caissier Central et du Contrôleur Central.

La responsabilité personnelle des trésoriers généraux ne se trouvait donc en rien modifiée et c'est sans doute

en raison de ce fait que l'Administration n'a pas cru avoir besoin d'une autorisation législative pour rendre applicables rétroactivement à la période 1918-1921 les mesures de décentralisation entrées en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1922 et qu'elle en a prescrit l'emploi par une circulaire du 22 décembre 1921.

En repoussant les articles 5, 6 et 7 la Commission des Comptes Définitifs préconisait un autre système fort simple d'après lequel les comptables doivent présenter leurs comptes et leurs pièces dans l'état où ils se trouvent, la Cour des Comptes les examinant en toute indépendance et ayant le pouvoir de déterminer les justifications à substituer le cas échéant aux pièces manquantes. Mais il faut bien remarquer que les dispositions contenues dans ces articles n'ont en aucune manière fait échec à l'indépendance de la Cour des Comptes. Sans que cette dernière ait fait connaître officiellement son avis, on peut considérer que son opinion était fidèlement traduite par le président de chambre, le conseiller maître et le conseiller référendaire qui la représentaient à la Commission chargée d'élaborer le projet de loi ; or ceux-ci se sont tous nettement prononcés en faveur des dispositions du projet de loi qui donnent à la Cour les garanties essentielles dont elle a besoin pour sa vérification, sans l'encombrer des centaines de tonnes de papiers pratiquement inutilisables.

Section 2^{me}

REMBOURSEMENT DES BONS ET JUSTIFICATIONS DES SOMMES
PAYÉES DE CE CHEF (Article 8)

Toutes les dépenses afférentes aux remboursements des bons de la défense nationale, qu'elles soient effectuées à Paris ou dans les départements, sont centralisées dans la comptabilité du Caissier Payeur Central qui en justifie seul vis-à-vis de la Cour des Comptes. Les bons payés dans les départements sont transmis périodiquement par les trésoriers généraux au Caissier Central qui, après vérification des pièces de dépenses, prend charge des paiements effectués dans ses écritures au compte « Effets à payer » et couvre ses correspondants de leurs dépenses par un récépissé de mouvement de fonds. Le lien comptable qui n'existe pas entre la Caisse Centrale et les Trésoreries générales pour les bons émis est au contraire très réel pour les bons remboursés.

Tous les bons remboursés depuis l'origine ont été conservés à la Caisse Centrale pour justifier la dépense au compte « Effets à payer ». Ils ont été enliassés et groupés par journée d'encaissement pour rendre facile le rapprochement avec les écritures.

Mais en ce qui concerne les années 1915 à 1920 la Caisse Centrale a fait observer que la mise en état de présentation des bons se heurterait aux plus graves difficultés. En principe les souches devaient être attachées aux

formules de bons remboursés avant l'envoi de ces derniers à la Cour des Comptes ; mais ce travail n'a pas été fait. Comme beaucoup de souches se sont trouvées déclassées, égarées ou détruites, il était dès lors devenu impossible d'établir ce rapprochement pour l'intégralité des bons remboursés. De plus beaucoup de liasses de bons ont été entassées sans ordre par suite du manque de place et d'installations appropriées. De nombreuses erreurs se sont inévitablement produites au cours des manipulations et des déménagements successifs de ces liasses. La mise en état d'examen de toutes ces pièces aurait imposé des dépenses très élevées et demandé de longs délais (1), ce qui aurait ajourné sensiblement la production des comptes de guerre et nui à l'exécution du service courant, d'importants locaux devant demeurer encombrés jusqu'à la production des bons au juge des comptes (2).

D'ailleurs, en admettant même que le travail de classement seul ait pu être effectué, car le rattachement des souches aux bons constituait une tâche impraticable, la Cour des Comptes n'aurait sans doute pas été en mesure

(1) Voir le tableau de la page 35.

(2) Le Ministre des Finances a fait à ce sujet, à la tribune de la Chambre, la plaisante allusion suivante : « Dans les greniers du « Ministère des Finances, des rats rongent tous les dossiers et notamment les bons du Trésor. Pour détruire ces rats, nous avons inscrit « au budget un crédit destiné à l'acquisition de chats. Il est arrivé « que ces chats ont été la cause d'épidémies, et nous avons été obligés « de les occire en raison des inconvénients qu'ils présentaient pour « la santé du personnel ». — J. O. Débats. Ch. n° 91, 5 juil. 1923, p. 3074.

de vérifier et de pointer la masse des 200 millions de formules, d'un poids approximatif de 400 tonnes, d'un volume de 500 mètres cubes, qui représentaient le chiffre évaluatif des bons remboursés.

Le Gouvernement a proposé dans ces conditions de dispenser la Caisse Centrale de présenter à la Cour des Comptes les bons remboursés pour les années 1915 à 1920 et de remplacer les bons par d'autres pièces justificatives de dépenses. Ces dispositions font l'objet de l'article 8 de la loi. La Caisse Centrale doit fournir des procès-verbaux de reconnaissance des bons dressés contradictoirement par elle et le Contrôle Central et arrêtés par une Commission comprenant un président de Chambre ou un conseiller maître à la Cour des Comptes, président, et six conseillers référendaires ou auditeurs à la Cour. Peuvent être entendus à titre consultatif par cette commission : le Chef du Service de l'Inspection Générale des Finances, le Directeur de la Comptabilité Publique, le Directeur du Mouvement Général des Fonds et le Chef du Service du Contentieux ou leurs représentants.

Afin d'éviter le vol de ces bons remboursés et leur présentation une deuxième fois au remboursement, après élimination des traces d'annulation, ces pièces, une fois utilisées pour l'établissement des procès-verbaux précités, doivent être détruites après toutefois que la Caisse Centrale a donné son adhésion à la mesure, en présence de délégués du Caissier Payeur Central, du Contrôleur Central et des membres de la Commission. Des procès-verbaux de destruction doivent être joints aux certificats

de reconnaissance pour justifier les dépenses afférentes au remboursement des bons.

Le texte du projet de loi initial (n° 3311) différait de ces dispositions en ce qui concerne la composition de la Commission chargée d'arrêter les procès-verbaux de reconnaissance des bons qui comprenait deux représentants du Conseil d'Etat, deux représentants de la Cour, deux représentants de l'Inspection Générale des Finances, le Directeur de la Comptabilité Publique ou son représentant ; le Directeur du Mouvement Général des Fonds, et le Chef du Service du Contentieux pouvaient assister ou se faire représenter aux séances de la Commission. C'est la Commission des Finances de la Chambre qui proposa de former cette Commission exclusivement avec des membres de la Cour des Comptes c'est-à-dire de la juridiction qui avait à juger ces opérations, et cette suggestion fut heureusement suivie.

La Commission des Comptes Définitifs s'est énergiquement élevée contre les mesures ainsi prescrites par l'article 8. Elle estimait que charger une Commission de procéder à une vérification des bons remboursés, d'arrêter des procès-verbaux destinés à remplacer comme justifications de dépenses les pièces de dépenses elles-mêmes et d'autoriser la destruction de ces dernières pièces, aboutissait à dessaisir la Cour des Comptes de son contrôle, et ce pour la plus importante de nos opérations financières actuelles, la masse des bons remboursés représentant en effet à elle seule 5 milliards. Elle faisait remarquer que cette Commission spéciale sera omnipotente et que ses

procès-verbaux seront arrêtés sans appel, sans recours possible.

Elle a donc proposé le rejet de ces dispositions et exprimé l'avis qu'il y avait lieu d'exiger l'application pure et simple des règlements en vigueur sur la justification des dépenses. Toutefois, pour tenir compte des difficultés qu'avaient pu rencontrer les services pendant la guerre, elle proposait, en se référant aux précédents de 1817 et de 1871, de donner à la Cour des Comptes le pouvoir de décider, lorsque des pièces justificatives manqueraient en tout ou en partie par suite de cas de force majeure, quels certificats ou quels documents elle accepterait comme équivalents.

Mais un pareil système, s'il a pu donner des résultats satisfaisants dans le passé, n'était plus applicable aux comptes de la dernière guerre. Les précédents de 1817 et 1871 ne pouvaient guère servir pour aplanir les difficultés actuelles, car les opérations financières exécutées par les comptables au cours des guerres du Premier et du Second Empire n'avaient rien de comparable, ni comme nombre, ni comme importance, avec celles qui ont été effectuées de 1914 à 1920, et elles sont loin d'avoir occasionné les mêmes désordres.

D'autre part, quelque grave que soit en elle-même une mesure tendant à dispenser un comptable de produire comme justification de dépenses la pièce de dépenses elle-même, il faut bien ne pas perdre de vue que, dans l'espèce, les dépenses portées au titre des remboursements de bons dans les écritures de la Caisse Centrale présen-

tent des garanties d'exactitude particulières du fait que le montant en a été chaque jour arrêté contradictoirement entre les agents de la Caisse Centrale et ceux du Contrôle. Le rapporteur de la Commission des Comptes Définitifs le reconnaît du reste lui-même, lorsqu'il exprime dans les termes suivants son avis sur les opérations de remboursement de bons effectuées ou centralisées par le Caissier Payeur Central :

« Les dépenses du compte « Effets à Payer » tenu par la Caisse Centrale paraissent, à l'inverse des recettes du même compte, avoir été régulièrement tenues; les bons remboursés, pièces justificatives des remboursements, ont été transmis à la Caisse Centrale par journée d'encaissement et celle-ci a pu tenir régulièrement écriture des dépenses du chef des remboursements » (1). Ces garanties se trouvent encore notablement renforcées par le recensement général auquel doivent procéder la Caisse Centrale et le Contrôle, ainsi que par les vérifications qu'effectue sur place la Commission spéciale.

L'envoi à la Cour des Comptes des bons remboursés ne constitue plus dès lors une opération indispensable, ni au point de vue des vérifications à effectuer par la Cour, ni en ce qui concerne les suggestions qu'elle pourrait être amenée à faire au sujet des simplifications à adopter en temps de guerre. Il lui suffit pour présenter ces suggestions de savoir quelles justifications doivent être produites en principe et quelles pièces ont été fournies en fait.

(1) Rapport Evain, n° 4693, Ch. des Députés, p. 21.

Quant à la Commission spéciale de contrôle, étant donné qu'elle est composée uniquement de représentants de la Cour des Comptes, il semble bien qu'elle puisse être considérée comme une émanation de cette haute juridiction agissant en son nom et sur sa délégation. Les vérifications que doit opérer cette Commission se trouvent donc entourées des mêmes garanties de compétence, de sécurité et d'indépendance que le contrôle qu'exercerait la Cour elle-même sur les opérations dont il s'agit. Confier à cette Commission le soin de vérifier les bons de la défense nationale remboursés équivaut, en quelque sorte, à saisir la Cour des Comptes elle-même du contrôle de ces pièces de dépenses.

Dans la discussion qui s'est instituée à la Chambre des Députés, le rapporteur de la Commission des comptes définitifs, M. Evain, objectait à cela que la Cour des Comptes comprenant 3 Chambres et 140 membres, on n'avait pas le droit d'empêcher le jeu naturel du contrôle, qui consiste à saisir chacune des Chambres de tel ou tel compte et à laisser chacune d'elles vérifier sur pièces. On ne pouvait, à son avis, dire que 8 membres seulement sur les 140 pourraient vérifier les certificats contresignés par le Contrôleur Central.

Le rapporteur général M. Bokanowski lui fit cette réponse: « 600 membres de la Chambre des Députés
« s'en remettent bien à 44 membres de la Commission
« des Comptes définitifs du soin de faire un travail
« préparatoire et de présenter des conclusions sur les-
« quelles ils discutent ; vous pouvez très bien admettre

« que 140 membres de la Cour s'en remettent à 8 membres de cette Cour, du soin de faire certaines constatations. La méthode est la même » (1). C'est en effet la règle élémentaire de la division du travail ; cela se fait dans toutes les assemblées.

Dans le cours de cette même discussion M. Evain fit, à plusieurs reprises, état de déclarations de membres de la Cour faisant partie de la Commission chargée de l'élaboration du projet de loi, d'où il résulte que ces magistrats ont demandé, avec une réserve absolue, que le Contrôle de la Cour s'effectuât régulièrement. Mais, ainsi que le lui fit très justement remarquer M. Bokanowski, il y a un fait qui domine tout cela: c'est que le projet de loi a été voté à l'unanimité par cette commission extraparlamentaire, et par conséquent aucune réserve n'a été faite, ni sur les conclusions, ni sur le texte du projet.

La Cour des Comptes elle-même a d'ailleurs nettement manifesté son adhésion aux mesures prévues par l'article 8, ce qui permet de croire qu'elle ne les a pas considérées comme aboutissant à un désistement par elle de son contrôle sur les opérations de remboursement des bons de la défense nationale. La Cour est en effet trop soucieuse du respect qu'il faut assurer aux règles établies en matière financière pour consentir, même momentanément, à l'abandon de l'une d'elles sans s'être assurée de l'opportunité d'une pareille mesure et des garanties qu'elle comporte.

(1) J. O. Débats parlementaires. Ch. des Députés n° 91 du 5 juil. 1923, p. 3070.

On trouve ainsi au procès-verbal de la séance tenue le 28 juin 1921 par la Commission chargée de l'élaboration du projet de loi, l'indication suivante: « M. le Président « Courtin ne considère pas comme indispensable la vérification des bons par la Cour et croit nécessaire, pour « éviter les fraudes, que les stocks de bons remboursés « soient détruits. Mais il estime que la vérification doit « être faite par un organisme indépendant, tel qu'une « Commission de contrôle spéciale ». C'est donc le plus haut représentant de la Cour à la Commission d'élaboration du projet de loi qui a pris l'initiative de proposer, en ce qui concerne les bons remboursés, la mesure énoncée dans l'article 8. Cette mesure lui paraissait répondre tout à la fois aux nécessités du contrôle et à la préoccupation d'éviter des vols de bons qui, après lavage des mentions d'annulation, pourraient être présentés une deuxième fois au remboursement.

De plus, dans le rapport de la Cour des Comptes au Président de la République sur les comptabilités vérifiées en 1921-1922 (page 105) on peut relever le passage suivant qui exprime l'avis officiel de la Haute Assemblée: « La Cour croit devoir appeler l'attention du Parlement « sur les dangers de détournements nouveaux que « présente la conservation, dans des conditions déplorable, de cette masse de bons remboursés, et sur « l'urgence qu'il y aurait à procéder à leur destruction « conformément aux propositions contenues dans le « projet de loi n° 3311. »

Le danger résultant de la conservation de ces bons a

été très nettement précisé à la tribune de la Chambre par le Ministre des Finances dans les termes suivants :
« Il y a quelques années, d'importants détournements de
« timbres-poste ont été commis. Des industriels plus ou
« moins ingénieux, parfois sous le couvert de bonnes
« œuvres, avaient réussi à recueillir des millions et des
« millions de timbres oblitérés. Certaines personnes peu
« scrupuleuses vérifiaient ces timbres, recherchaient
« ceux qui étaient mal oblitérés ou qui ne l'étaient pas.
« Elles procédaient ensuite à des lavages et remettaient
« ces timbres en circulation au détriment des intérêts du
« Trésor. Il y a eu là une fraude qui s'est faite en grand
« sur les timbres-poste.

« La Cour des Comptes craint, et je crains avec elle,
« qu'étant donnée l'impossibilité d'exercer une surveil-
« lance efficace sur des masses colossales, qui dépassent
« l'imagination, de formules de bons, on ne se trouve
« exposé à voir employer des procédés frauduleux du
« même ordre, et que, sous prétexte d'assurer l'exercice
« d'un contrôle illusoire et impossible, nous fassions
« courir au Trésor des risques considérables » (1).

L'avantage de la procédure prescrite* par l'article 8 consiste précisément en ce que la vérification des bons par la Commission spéciale pouvait être entreprise dès la mise en vigueur de la loi, sans attendre l'époque où la Cour pourra être saisie des comptes du Caissier Central, ce

(1) J. O. Débats parlementaires. Ch. des Députés, n° 91 du 5 juil. 1923, p. 3070.

qui, malgré les simplifications édictées d'autre part, demandera pour l'ensemble des exercices de guerre plusieurs années. La masse de ces valeurs dont la conservation présente de si grands risques de détournement pour les finances publiques pourra donc être détruite dans un délai aussi bref que le permettront les opérations de la Commission spéciale.

Il est intéressant de remarquer que dans la « Situation financière » qui vient d'être distribuée au Parlement, le Ministre des Finances a pu faire des déclarations rassurantes au sujet du résultat des travaux de cette Commission: « Les craintes que firent naître ces lacunes (dans « la comptabilité des bons de la défense nationale) n'ont « d'ailleurs pas été justifiées par les faits. En effet, en « exécution de la loi du 29 décembre 1923 relative à « l'apurement des comptes de guerre, une délégation de « la Cour des Comptes a procédé à la vérification des « écritures concernant les remboursements de bons de « la défense nationale de 1914 à 1920; ce contrôle a fait « ressortir que sur un montant global d'opérations ayant « atteint 230 milliards, un seul paiement frauduleux a « été relevé pour une somme de 172.000 francs. » (1)

(1) Inventaire de la situation financière de la France; annexe au projet de budget pour 1925, p. 43.

CHAPITRE II

JUSTIFICATION DES DEPENSES D'ARRERAGES DE RENTES MIXTES ET AU PORTEUR EFFECTUEES AU COURS DES EXERCICES 1915 à 1921 (Articles 9, 10, 11)

Toute la comptabilité des rentes mixtes et au porteur est centralisée à Paris. C'est sur la caisse du Caissier Payeur Central qu'est effectué l'ordonnancement de tous les arrérages qui les concernent, c'est-à-dire payables sur la présentation de coupons, et, par voie de conséquence, c'est dans le compte du Caissier Payeur Central qu'est présentée la justification de tous les paiements de coupons de rentes.

Le paiement de ces coupons qui s'opère soit trimestriellement, soit par semestre, selon les emprunts, est soumis à l'application des règles générales de la comptabilité publique. Il doit être précédé de l'ordonnancement, c'est-à-dire de la délégation au comptable des crédits nécessaires. Des crédits distincts sont d'ailleurs ouverts au budget pour les divers fonds de rentes. Enfin le principe de la spécialité par exercice doit être observé en ce qui concerne le paiement des coupons. Les époques d'échéance

des arrérages de rentes et de pensions déterminent l'exercice qui doit en supporter la dépense.

En fait, les coupons d'arrérages des rentes mixtes et au porteur sont payés à vue par les différentes caisses publiques dès la date de leur échéance et sans autre formalité. Les coupons sont ensuite adressés périodiquement au Caissier Central qui, après reconnaissance, en impute provisoirement le montant à un compte d'attente : « Divers L/C de coupons au porteur » et couvre de leur envoi ses correspondants de l'intérieur. Il est alors procédé à un classement de tous les coupons par exercice, par nature de rente, par échéance et par coupure. Ce classement effectué, les dépenses d'arrérages reçoivent leur imputation budgétaire.

C'est ce classement qui permet de produire à la Cour des Comptes les justifications à l'appui des dépenses de l'espèce. Ces justifications sont les suivantes :

a) Des feuilles d'échéance présentant le détail des coupons par nature de rente, exercice et échéance ;

b) Un relevé faisant ressortir la situation du compte « Divers L/C de coupons au porteur » : solde de l'année précédente, montant des dépenses et des recettes de l'année courante, solde de l'année courante ;

c) Les coupons classés dans des boîtes par fonds de rente, exercice et échéance.

Avant la guerre le nombre des coupons de rente au porteur et mixtes centralisés par le Caissier Payeur Central était de 13 millions environ. (1) Le classement

(1) exactement 12.850.000 en 1913.

était préparé en cours d'année au fur et à mesure de la réception des coupons à la Caisse Centrale.

Les nombreux emprunts lancés tant au cours de la guerre qu'après la fin des hostilités ont eu pour conséquence d'augmenter dans des proportions considérables le nombre des coupons acquittés chaque année. Ce nombre s'est élevé à 139.138.000 en 1920.

Par suite des difficultés nées de la guerre, la Caisse Centrale n'a pu procéder au classement des coupons acquittés pendant cette période. Au cours de déménagements successifs, des sangles entourant des liasses de coupons de certificats provisoires se sont rompues, des caoutchoucs se sont brisés. Des masses de coupons ont ainsi été accumulés en vrac dans les locaux de la Section des rentes au porteur. Quant aux coupons de titres définitifs il a seulement été possible de classer ceux reçus jusqu'au 1^{er} décembre 1917.

Pour opérer le classement de tous ces coupons dont le nombre est de 280 millions environ, et en admettant que ce classement soit possible, il aurait fallu recruter un personnel très nombreux. La dépense à engager se serait élevée, d'après les estimations de l'Administration, à plus de 6 millions de francs, (1) dépense paraissant tout à fait excessive et inutile étant donné que toutes les reconnaissances avaient été faites et que le chiffre des paiements avait pu être exactement arrêté.

Le classement n'est d'ailleurs pas nécessaire pour

(1) Voir le tableau de la page 35.

l'imputation des paiements aux différents fonds de rente qui comportent chacun un chapitre spécial au budget; en effet les bordereaux établis par les trésoreries générales et par les banques fournissent à cet égard les indications nécessaires. Par contre le classement est indispensable pour imputer les paiements par exercice, c'est-à-dire d'après l'échéance régulière du coupon, soit sur l'exercice courant, soit sur les exercices clos. Jusqu'au mois de mars 1921 les bordereaux des trésoriers généraux ont bien dû faire ressortir les échéances, mais les paiements effectués par les trésoreries générales ne représentent pas plus de la moitié du total, et les autres établissements payeurs, Caisse Centrale et banques, ne donnent pas cette indication.

L'absence de classement rendait donc impossible l'établissement du compte en se conformant à la règle normale de l'imputation des paiements par exercice d'échéance. Il a paru à l'Administration qu'il convenait, dans ces conditions, de porter en dépense au titre de chaque exercice les paiements réellement faits au cours de l'année, procédure qui en réalité était déjà employée au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 29 décembre 1923, tous les paiements de la Caisse Centrale étant faits sur l'exercice courant depuis la guerre. Cette manière de procéder qui ne présente en fait aucun inconvénient sérieux vient apporter une grosse simplification au travail de la Caisse Centrale, et l'article 9 qui en prescrit l'emploi ajoute sans plus qu'elle doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 1916, ce qui non seulement

comporte son application aux exercices de guerre 1916 à 1921, mais en fait encore une mesure définitive pour l'avenir.

L'impossibilité de faire le classement pour le passé a encore eu pour résultat de modifier les justifications à produire à la Cour des Comptes pour les années 1916 à 1921. En particulier la production des coupons, dont la reconnaissance a d'ailleurs été intégralement faite, est devenue inutile. Le Caissier Payeur Central, aux termes de l'article 10, n'a plus à fournir à la Cour que les deux pièces suivantes :

1°) Un relevé certifié par le Contrôle Central faisant ressortir la situation du compte : « Divers L/C de coupons au porteur », solde de l'année précédente, montant des dépenses et des recettes de l'année courante, solde de l'année courante.

2°) Un état annuel établissant le montant total des paiements effectués par nature de rente.

Quant aux coupons, l'article 11 en autorise la destruction qui doit être constatée par des procès-verbaux portant la signature du Caissier Central et du Contrôleur Central et qui doivent être annexés aux pièces de dépenses.

La Commission des Comptes Définitifs, tout en admettant l'imputation des paiements de coupons de rentes au titre de l'année au cours de laquelle ils ont été effectués, afin de ne pas retarder trop longtemps la production des comptes de guerre, a fait observer que la Caisse Centrale avait déjà fait état de l'autorisation qu'elle

demandait, et que l'Administration avait ainsi, une fois de plus, mis le Parlement en présence du fait accompli. En ce qui concerne la destruction en bloc des liasses de coupons, elle a, comme pour les formules de bons de la Défense Nationale, déclaré cette mesure inacceptable et réclamé la conservation de ces pièces que la Caisse Centrale devrait tenir à la disposition de la Cour des Comptes, jusqu'à ce que celle-ci ait terminé ses opérations de vérification.

Cette dernière opinion était inspirée d'un esprit vraiment trop soucieux du strict maintien des règles en vigueur et ne tenant pas suffisamment compte des faits. Puisqu'il était prouvé, comme nous venons de le voir, que le classement des coupons n'avait pu être fait en temps voulu et qu'il était trop onéreux, sinon impossible de l'entreprendre après coup, à quoi aurait donc servi dès lors la conservation de cet amas de pièces, constituant une gêne constante dans les bureaux de la Caisse Centrale, et ne présentant plus aucun intérêt pour la Cour des Comptes qui ne saurait procéder à la vérification de pièces non préalablement mises en état d'examen? D'autre part les justifications prévues à l'article 10 sont nettement suffisantes puisqu'il s'agit d'opérations qui ont fait l'objet, au moment du paiement et après paiement de vérifications successives et minutieuses, et dont le compte a été exactement établi.

CHAPITRE III

REMBOURSEMENT DES BONS DE MONNAIE EMIS DANS LES REGIONS ENVAHIES PENDANT L'OCCUPATION ALLEMANDE

(Articles 12, 13, 14)

Pendant l'occupation allemande les villes, communes, unions et syndicats de communes, chambres de commerce et caisses d'épargne des régions envahies avaient émis des bons de monnaie destinés à remplacer le numéraire rapidement disparu.

La loi du 11 février 1919 a autorisé le remboursement de ces bons par le Trésor français jusqu'à concurrence de 1.509 millions de francs pour le compte de ces collectivités, et sous réserve de tout règlement à intervenir entre celles-ci et le Trésor. Tous les bons n'ayant pu être remboursés avant le 30 avril 1919, la loi du 31 mai 1921, article 5, a prolongé le délai et a ouvert un nouveau crédit supplémentaire de 50 millions au profit des porteurs qui n'ont pu, pour cas de force majeure, en demander le remboursement dans le délai fixé par la

le précédente; cette dernière opération n'était pas encore terminée à la fin de l'année 1923.

En vue du règlement définitif des comptes des collectivités émettrices avec le Trésor, ces bons remboursés ont été centralisés par le Caissier Payeur Central qui était seul chargé de la tenue du compte spécial « Echange des bons de monnaie des régions envahies », où étaient imputées ces dépenses. Les bons devaient être ultérieurement classés par collectivité émettrice et vérifiés très minutieusement d'après les règles de notre comptabilité publique, de manière à permettre de déterminer les sommes dues par chaque collectivité. Mais le nombre des coupures échangées a été si considérable que bientôt elles ont encombré de vastes locaux dans les sous-sols du Ministère des Finances.

Elles emplissent quatre mille sacs, plus de trois cents caisses et six cents paquets isolés, leur nombre est de 261.500.000 sur lesquelles 50 millions seulement ont été vérifiées. La Sous-Commission des bons de la défense nationale, visitant ces sous-sols, a reconnu les sérieuses difficultés que présenterait un classement complet de ces coupures et l'importance excessive de la dépense qui en résulterait.

Le tableau suivant donnera quelques renseignements suggestifs à ce sujet:

REPARTITION DES BILLETS:

2.500 sacs contenant 75.000 billets.....	187.500.000 billets
1.500 sacs contenant 25.000 billets.....	37.500.000 —
286 grandes caisses contenant 100.000 billets..	28.600.000 —
76 petites caisses contenant 24.000 billets..	1.900.000 —
600 paquets isolés contenant 10.000 billets....	6.000.000 —
TOTAL.....	261.500.000 —
soit en chiffres ronds.....	260.000.000 —
Billets vérifiés (en chiffres ronds).....	50.000.000 —
	210.000.000 billets

non compris 5.400.000 billets encore au service de la trésorerie et des postes aux armées en 1923.

Un agent vérifiant et comptant 1.000 billets par jour et travaillant 275 jours par an vérifiera et comptera 275.000 billets par an.

100 agents: 27.500.000 billets; 500 agents: 137.500.000 billets. Il faudra donc 18 mois à 500 agents pour faire tout le travail. Coût de la dépense 3.200.000 francs, soit 17 fr. 90 par jour et par agent, plus les salaires des chefs et sous-chefs de section et non comprises les dépenses pour transport des sacs et des caisses.

En conséquence la loi du 29 décembre 1923 dans son article 14, a prescrit de reconnaître sommairement les envois des trésoriers généraux dans lesquels les bons de monnaie sont compris et de couvrir ces comptables du montant des dites valeurs. Cette reconnaissance doit être faite contradictoirement par la Caisse Centrale et le

Contrôle Central en présence de la Commission spéciale déjà chargée d'après l'article 8, de la vérification des bons de la défense nationale remboursés. Cette Commission arrête les procès-verbaux de reconnaissance des envois de bons qui justifieront auprès de la Cour des Comptes les dépenses afférentes aux remboursements. Au fur et à mesure que ces bons sont reconnus, cette Commission a qualité pour autoriser et assurer leur destruction, après toutefois que la Caisse Centrale a donné son adhésion à la mesure.

Les articles 12 et 13 déterminent les conditions dans lesquelles doit s'opérer le règlement avec les collectivités émettrices. Tout d'abord un délai d'un mois, à dater de la promulgation de la loi, a été accordé par l'article 12 pour formuler leur demande aux porteurs de bons de monnaie qui ont été autorisés par la loi du 31 mai 1921 à présenter des demandes de remboursement. A l'expiration de ce délai ceux qui n'ont pas demandé l'échange de leurs billets ont été forclos au regard tant de l'Etat que des collectivités émettrices.

D'autre part l'Administration doit déterminer, après entente avec les organismes émetteurs, le montant total des émissions de monnaies faites dans l'ensemble des régions envahies. Sur ces émissions on possède des renseignements qui, sans être rigoureusement exacts, peuvent néanmoins servir de base aux évaluations : ce sont les états d'émission certifiés exacts par les municipalités et remis à l'Administration des Finances. Sans doute toutes les communes n'ont pas fourni ces états et, d'autre part,

certaines communes ont omis de faire état des incinérations de billets déjà opérées, ce qui réduit le chiffre donné comme montant des émissions, mais ce ne sont là que des exceptions.

C'est le Ministre des Finances qui est chargé, à l'aide de ces éléments, de déterminer les chiffres d'émission et d'en faire arrêter la liste par décret. Il faut remarquer du reste que les collectivités émettrices se sont mises à peu près partout d'accord avec l'Administration sur ces chiffres. Du chiffre total des émissions ainsi obtenu il faut ensuite, aux termes de l'article 13, rapprocher le montant total des remboursements opérés, connu d'après les écritures des comptes, et la proportion qui en résulte sert à déterminer à forfait, d'après le chiffre des émissions de chaque collectivité, la part lui incombant dans le remboursement à effectuer à l'Etat.

En ce qui concerne la vérification des coupures, on ne pouvait songer à un examen minutieux et complet de chacune d'elles, en raison de leur nombre considérable et du mauvais état de la majeure partie d'entre elles. C'est ainsi que le Ministre des finances pouvait déclarer à la Chambre des Députés: « Vous savez dans quel état
« sont ces bons. Ce sont pour la plupart, surtout
« aujourd'hui, des loques informes, qui sont en train
« de se décomposer, de pourrir. Si nous ne réglons pas
« la question, si nous n'arrivons pas à trouver une
« formule simplifiée pour vérifier cette comptabilité, le
« temps fera son œuvre: si nous n'intervenons pas à
« bref délai, d'elles-mêmes, toutes les pièces tomberont

« en poussière, viendront, en quelque sorte, à se volatiliser. » (1)

L'Administration a fait observer en outre, qu'en cas de découverte de coupures falsifiées, il serait à peu près impossible d'arriver à aucune récupération pour le Trésor. On ne pouvait plus espérer retrouver les contrefacteurs, d'ailleurs peut-être compris au nombre de ceux déjà arrêtés et condamnés. D'autre part, les comptables, n'ayant eu au moment des remboursements aucun moyen de vérifier l'authenticité absolue des billets, n'auraient pu être l'objet que d'une décharge de responsabilité.

La Commission des Comptes Définitifs, tout en admettant dans son ensemble la procédure ci-dessus exposée, a estimé ne pouvoir accepter la destruction immédiate de tous ces bons de monnaie remboursés, aussitôt après les vérifications sommaires prévues. Elle était d'avis que tant que dureraient les opérations d'apurement des comptes, jusqu'à ce que la Cour ait terminé ses vérifications, les bons doivent être conservés, et que ce n'est qu'après que la Cour aura rendu ses arrêts sur ces comptes, que l'on pourra procéder à la destruction des billets.

Nous retrouvons ici la même opinion qui a déjà été exprimée par cette commission au sujet de la destruction des coupons de rentes et aussi des bons de la défense nationale remboursés. Comme dans ces deux cas et pour

(1) J. O. Débats Parlementaires Ch. des Députés n° 91 du 5 juil. 1923, p. 3074.

les mêmes raisons, elle était tout à fait injustifiée, plus encore peut-être, étant donné le volume particulièrement considérable (1200 mètres cubes) des bons de monnaie remboursés qui auraient encombré inutilement pendant plusieurs années de vastes locaux dont la disposition est nécessaire à l'Administration pour les besoins du service courant.



CHAPITRE IV

DEPENSES DE TRANSPORT EFFECTUEES PENDANT LA PERIODE DE GUERRE PAR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(Article 15)

Les transports de personnel et de matériel effectués par voie ferrée donnent lieu, pour chaque voyage ou expédition, à l'établissement d'une lettre de voiture, ou d'un titre de mouvement indiquant la date de départ, la date d'arrivée, le trajet parcouru.

Ces titres de mouvement sont récapitulés par le service administratif liquidateur sur des états détaillés et décomptés. Le montant total de ces états donne lieu ultérieurement à la production, de la part de la compagnie de transport, d'une facture sur timbre vérifiée et visée par l'ordonnateur. Les mandats de paiement sont ensuite établis au profit des compagnies et sont produits au Trésor appuyés des factures, des états détaillés et des titres de mouvement.

Le nombre considérable des transports effectués pen-

dant la période de guerre et après la cessation des hostilités pour le compte des Administrations de la Guerre, de la Marine, des Régions libérées et de l'Intérieur, a donné lieu à l'établissement d'un très grand nombre de titres de mouvement. En vertu de la loi du 21 octobre 1921, sanctionnant la convention du 28 juin 1921, les transports ainsi effectués par les grandes compagnies en application du traité Cotellet (1) sont réglés à forfait. Dans ces conditions, les titres de mouvement correspondants ont été conservés par le contrôle commun et ne seront pas produits à la Cour des Comptes. Les titres produits à l'appui des mandats émis sur la Caisse Centrale concernent seulement les transports effectués par les compagnies secondaires non comprises au traité Cotellet et ceux effectués par les grands réseaux en dehors des conditions de ce traité.

Ces derniers documents, conservés par la Caisse Centrale, représentaient un volume d'environ 20 mètres cubes. En raison de l'insuffisance des locaux, les liasses

(1) Le traité Cotellet, négocié le 12 juin 1898 entre les Ministre de la Guerre et les grands réseaux, avait pour but de substituer au calcul d'indemnité fixé par les cahiers des charges et la loi sur les réquisitions un régime conventionnel à la fois, plus simple et moins onéreux. Mais l'importance des transports par chemins de fer nécessités par la guerre et le bouleversement économique ayant complètement modifié les conditions du contrat, une transaction reposant sur le principe du paiement des transports militaires à leur prix de revient est intervenu entre les Compagnies et le Gouvernement, transaction sanctionnée par le Parlement le 14 octobre 1919.

de titres de transport, d'abord entassées les unes sur les autres, ont ensuite fait l'objet de plusieurs déménagements qui ont amené la rupture d'un très grand nombre d'entre elles. Le rattachement des titres de mouvement aux mandats payés aurait été rendu très difficile par les recherches et les collationnements qu'il aurait nécessités. Cette opération aurait été de plus très longue et fort coûteuse. (1)

Dans ces conditions il a paru que l'on pouvait considérer comme justification suffisante des dépenses de l'espèce, pour les années de guerre, les états récapitulatifs détaillés et décomptés, certifiés par le service liquidateur et les factures établies par les compagnies. Dès lors rien ne s'oppose plus à ce que les titres de mouvement eux-mêmes, dont la vérification a déjà été opérée par le service administratif chargé de la liquidation de la dépense au moment de l'établissement desdits états récapitulatifs, soient détruits, les procès-verbaux de destruction signés par le Caissier Payeur Central et le Contrôleur Central devant être joints aux pièces énumérées ci-dessus au soutien des ordonnances de paiement. Ces mesures font l'objet de l'article 15 de la loi.

La Commission des Comptes Définitifs, tout en reconnaissant que l'on ne pouvait songer à vérifier la totalité des titres de transport de la période de guerre, n'était pas d'avis d'autoriser la destruction immédiate de ces pièces. Elle estimait en premier lieu qu'il convenait de

(1) Voir le tableau de la page 35.

réserver le droit d'examen et de recherche de la Cour des Comptes dans les pièces justificatives de dépenses, car ces titres de transport ont pu donner lieu à des abus, et il est nécessaire de montrer à tout fraudeur éventuel ou à tout négligent que sa faute pourra être découverte. Elle pensait en second lieu qu'il y avait peut-être intérêt pour le commandement à connaître, par certains détails qu'il ignore, comment a fonctionné la grande machine de guerre et à voir plus clair dans certaines périodes encore embrouillées par suite de la multiplicité et de l'enchevêtrement des opérations : l'examen de ces pièces aurait pu, d'autre part, amener la modification des règlements en ce qui concerne la délivrance des ordres de transport.

Pour ce qui est du droit d'examen de la Cour des Comptes, la même observation s'impose ici que pour les autres comptes que nous venons d'étudier. La Cour ne peut songer à rechercher, parmi les 2 ou 3 millions de titres de mouvement qui sont en vrac dans les locaux du Ministère des Finances, les pièces justificatives se rapportant à telle ou telle dépense déterminée. Elle ne peut pratiquement procéder à ses vérifications que si elles portent sur des documents en état d'examen. Nous avons vu que les opérations de dépouillement et de classement de ces pièces auraient été longues et onéreuses. Elles n'auraient eu d'autre conséquence que de retarder la production des comptes de la période de guerre sans grand profit pour les finances publiques puisque, ainsi que nous l'avons indiqué, les titres de mouvement ont

déjà fait l'objet d'une vérification et d'un examen de la part des services liquidateurs lors de l'établissement des états détaillés et décomptés.

D'autre part, étant donné que les titres concernant les transports effectués par les grandes compagnies en application du traité Cotellet, transports réglés à forfait en vertu de la loi du 21 octobre 1921, ont été conservés par le contrôle commun, c'est un volume de 500 mètres cubes environ de titres qui, de ce fait, ne seront pas produits à la Cour des Comptes. Il semblait donc illogique de réclamer la production des 20 mètres cubes seulement de titres qui ont été gardés par la Caisse Centrale. Quant aux abus individuels qui auraient pu être commis, ils ne paraissaient pas susceptibles vraisemblablement de donner lieu à des redressements quelconques, en raison de leur date éloignée.

On pouvait considérer enfin comme extrêmement douteux que ces ordres de transport fussent jamais consultés par l'autorité militaire en vue de la reconstitution de certaines opérations de guerre. En effet, depuis plus de quatre ans que la guerre était terminée au moment de la discussion de la loi, le commandement n'avait pas jugé utile de recourir, pour s'éclairer, à cette source d'informations. Il n'y avait donc aucune raison de penser qu'un tel usage de ces documents lui apparaîtrait ultérieurement comme indispensable.

CHAPITRE V

ALLOCATIONS AUX FAMILLES DES MOBILISÉS DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE RÉGLÉES PENDANT LA PÉRIODE DE GUERRE PAR LES PERCEPTEURS DE CE DÉPARTEMENT

(Article 16)

Les allocations payées pendant la durée de la guerre aux familles des mobilisés résidant dans le département de la Seine ont fait l'objet d'états nominatifs dressés par la Préfecture de la Seine et émargés périodiquement par les intéressés au moment du paiement par les percepteurs. Ces états, vérifiés par la Recette Centrale de la Seine, ont ensuite été contrôlés par la Sous-Intendance militaire qui a délivré des mandats de remboursement émis sur la Caisse Centrale du Trésor Public au profit du Receveur Central de la Seine.

Les mandats d'une part, les états d'émargement d'autre part, ont été remis à la Caisse Centrale qui, en vue du rattachement de ces pièces de dépenses à son compte de gestion, aurait dû procéder à la réunion de ces deux catégories de documents. Cette opération, par suite de

l'insuffisance des moyens dont disposait le Caissier Central pendant les années de guerre, n'a pas été effectuée.

Les états d'émargement, au nombre de 700.000, représentent un volume important. Le travail de classement et de pointage qu'il faudrait opérer pour arriver à les rattacher aux mandats qu'ils concernent entraînerait de grosses dépenses de personnel et demanderait un temps très long. Etant donné que ces états ont fait l'objet d'un examen attentif de la part de la Recette Centrale et des Sous-Intendants militaires avant le mandatement de régularisation, l'Administration a estimé que rien ne s'opposait à ce que la Caisse Centrale soit dispensée de les produire à la Cour des Comptes au soutien des dépenses de l'espèce. Il paraissait suffisant de fournir comme justification les mandats délivrés au profit de la Recette Centrale et auxquels seraient joints, au lieu des états d'émargement eux-mêmes, les bordereaux récapitulatifs d'envoi des états d'émargement adressés, pour ordonnancement, par la Recette Centrale à la Sous-Intendance militaire, et qui, après avoir été arrêtés et vérifiés par ce service, ont été retournés à la Recette Centrale. L'article 16 de la loi du 29 décembre 1923 a prescrit l'application de ces mesures, et autorisé la destruction de ces états d'allocations dont la conservation est devenue inutile, destruction constatée par des procès-verbaux revêtus de la signature du Caissier Payeur Central et du Contrôleur Central et qui doivent être annexés aux mandats de régularisation de dépenses.

Ces dispositions n'ont pas été étendues aux trésoreries générales. Les difficultés éprouvées par la Caisse Centrale ne s'y sont en effet manifestées que d'une façon beaucoup plus restreinte, le nombre des allocations militaires payées en province étant très sensiblement inférieur à celui des paiements de l'espèce effectués dans le département de la Seine.

La Commission des Comptes Définitifs s'est prononcée contre cette façon de procéder qu'elle a estimé inacceptable, car nombreux furent les faux paiements et les paiements en double. A son avis il importe de ne pas laisser à l'opinion publique l'impression que de telles escroqueries sont à l'abri de toute recherche et de toute sanction; le contrôle de la Cour des Comptes doit rester entier, et pour cela il est nécessaire qu'elle ait en mains toutes les pièces.

Sans doute, de faux paiements ou des paiements par double emploi pourraient être relevés, mais il faut bien considérer que les reversements qu'il y aurait lieu de prescrire dans ces cas ne pourraient être généralement poursuivis en raison de l'insolvabilité des débiteurs. Les sommes que l'Etat pourrait arriver à recouvrer pour les fraudes de cette nature seraient de peu d'importance et, en tout état de cause, infiniment moindres que les dépenses nécessaires pour arriver à rattacher les états d'émargement aux mandats de paiement correspondants, condition essentielle d'une vérification effective.

CHAPITRE VI

PRIMES DE DEMOBILISATION PAYEES PAR LE CAISSIER PAYEUR CENTRAL DU TRESOR PUBLIC ET LE RECEVEUR DES FINANCES DE LA SEINE OU POUR LEUR COMPTE PAR LES COMPTABLES DU DEPARTEMENT DE LA SEINE

(Article 17)

Les primes de démobilisation ont été instituées par la loi du 22 mars 1919 au profit de tous les militaires français jusqu'au grade de capitaine inclus ayant accompli au moins trois mois de service entre le 2 août 1914 et la date de la signature de la paix. Elles comprenaient une indemnité fixe de 250 francs et des primes supplémentaires de 15 ou 25 francs par mois de service. Le décret du 27 mars 1919, pris en exécution de la loi précitée, en a fixé le mode de paiement d'après les prescriptions suivantes.

L'indemnité fixe était versée en totalité et en espèces dès le retour des bénéficiaires dans leurs foyers; les primes supplémentaires étaient payables par fractions mensuelles de 100 francs. L'indemnité globale de démo-

bilisation était liquidée par les soins du Conseil d'Administration du corps auquel les militaires appartenaient lors de leur renvoi dans leurs foyers. Les ayants-droit établissaient au dépôt démobilisateur une déclaration indiquant leurs noms, états de service, date de retour dans leurs foyers, endroit où ils désiraient recevoir les sommes leur revenant, etc...

Les militaires dont les droits à indemnité fixe pouvaient être immédiatement reconnus recevaient du commandant du dépôt démobilisateur un ordre de paiement payable dans les trois mois suivant la date de son établissement. Le jour même de la délivrance de cet ordre de paiement, le dépôt démobilisateur adressait un avis d'émission au trésorier général du département dans lequel devait avoir lieu le paiement et avisait le commandant du dépôt d'affectation. Les ordres de paiement ainsi délivrés étaient payables pour le compte du trésorier général du département dans lequel était stationné le dépôt démobilisateur.

Les militaires libérés avant la publication du décret du 27 mars 1919 et ceux qui n'avaient pas établi de déclaration lors de leur passage au dépôt démobilisateur, adressaient leur déclaration à leur dépôt d'affectation qui faisait établir des ordres de paiement payables, dans les trois mois de la date de leur établissement, pour le compte du trésorier général du département dans lequel était stationné le dépôt d'affectation.

Le trésorier général de la circonscription où les paiements avaient été effectués rassemblait les titres de

paiement acquittés pour le compte d'un autre département et les transmettait à celui de ses collègues sur la caisse duquel devait être définitivement imputée la dépense. Ce dernier faisait parvenir mensuellement les titres de paiement acquittés au sous-intendant militaire, qui communiquait aux corps de troupe, pour acceptation, les acquits et les bordereaux de transmission, puis émettait au profit du trésorier général un mandat de régularisation.

Les titres de paiement des primes de démobilisation acquittés par la Caisse Centrale du Trésor et par le Receveur Central de la Seine devaient en exécution de ces prescriptions être répartis suivant les départements d'origine et transmis aux trésoriers généraux intéressés. Ceux-ci devaient attendre, pour couvrir la Caisse Centrale du montant des dépenses effectuées, que les corps de troupe aient procédé à la vérification des paiements et que la sous-intendance en ait mandaté le montant à leur profit.

Le travail de vérification et de répartition des primes payées présentait, en ce qui concerne la Caisse Centrale et la Recette Centrale, des difficultés particulières en raison du nombre considérable de militaires démobilisés dans le département de la Seine et qui appartenaient, la plupart, à des corps de troupes ou services répartis sur l'ensemble du territoire. Ce travail n'a pas été effectué. Le nombre des acquits de primes fixes ou supplémentaires de démobilisation à régulariser s'élevait à 12 millions environ. Le dépouillement et la vérification de ces pièces auraient demandé un long délai et entraîné des

dépenses de personnel beaucoup trop importantes pour le résultat que l'on aurait pu en retirer. Il est vraisemblable que des paiements par double emploi ou sur faux titres auraient pu être relevés, mais dans la plupart des cas les sommes indûment perçues ne pourraient être recouvrées en raison de la difficulté à retrouver les intéressés ou de leur insolvabilité. La responsabilité des comptables ne pourrait d'autre part être mise en cause, ceux-ci ne pouvant, en tout équité, être tenus pour responsables dans le cas de paiement de faux titres présentant toutes les apparences de l'authenticité.

Dans ces conditions et pour hâter l'apurement de ces opérations, l'article 17 de la loi du 29 décembre 1923 a prescrit au Caissier Central et au Receveur Central des Finances de la Seine, d'adresser au sous-intendant du Gouvernement militaire de Paris, sans aucune distinction de département d'origine, les ordres de paiement et les bons provisoires d'indemnité et de primes de démobilisation payés par leurs soins ou pour leur compte par les comptables du département de la Seine. Ce sous-intendant doit les couvrir du montant des paiements après s'être borné à vérifier l'existence matérielle des acquits et la somme totale à laquelle ils s'élèvent.

Cette procédure n'a pas paru devoir être étendue aux trésoreries générales, bien que certaines d'entre elles, au moment de la présentation du projet de loi n° 3311, c'est-à-dire à la fin de l'année 1921, possédaient encore de nombreux acquits de l'espèce n'ayant pas donné lieu à ordonnancement budgétaire. En effet les trésoreries

générales étaient alors couvertes en partie des dépenses effectuées à ce titre; on s'exposait, en leur appliquant cette procédure, à des confusions et à des doublés emplois. La même éventualité ne pouvait être envisagée pour la Recette Centrale et la Caisse Centrale, les indemnités et primes payées par leur soin n'ayant encore, à la même époque, fait l'objet d'aucun mandatement budgétaire et les opérations du Caissier Central pour le compte duquel le Receveur Central agit en la circonstance étant au surplus soumises à l'examen du Contrôle Central.

La Commission des Comptes Définitifs a déclaré ne pouvoir sanctionner ces mesures et a demandé le rejet de l'article 17. A son avis, le sous-intendant du Gouvernement militaire de Paris ne paraissait pas compétent pour dresser une ordonnance de paiement à raison d'une dépense incombant à un corps qui n'appartient pas à son ressort. D'autre part, elle estimait que ce système d'ordonnancement supprimerait la vérification et du montant de la dette à payer et de la partie prenante, et constituait le plus sûr moyen de couvrir les paiements indûment effectués par suite d'erreur ou de faux.

Ces inconvénients n'ont échappé ni à l'Administration ni à la Commission chargée d'élaborer le projet de loi; mais elles ont jugé avec raison que les objections portant sur ce point étaient plutôt d'ordre théorique et n'avaient pas de valeur pratique véritable. Certes il est très regrettable que la vérification de ces opérations ne puisse se faire que d'une façon sommaire et que l'on se trouve dans l'obligation de passer ainsi l'éponge sur bien des

irrégularités. Mais ne fallait-il pas s'y résigner puisqu'il était prouvé que les redressements éventuels ne seraient d'aucun profit pour le Trésor, les minimées rentrées de fonds susceptibles d'être opérées de ce fait étant certainement loin de compenser les dépenses nécessitées par le classement à entreprendre? Ce dernier travail n'aurait eu d'autre effet que de retarder la production des comptes de guerre sans présenter d'intérêt pour la détermination des dépenses réellement payées, le montant de celles-ci se trouvant très exactement arrêté dans le système institué par l'article 17.

CHAPITRE VII

PECULE DES MILITAIRES

(Article 18)

Les lois du 31 mars 1917, 9 avril et 29 décembre 1918 ont attribué des hautes payes et des indemnités spéciales aux officiers subalternes et aux hommes de troupe engagés directement dans le combat. Une partie des dites hautes payes et indemnités devait être versée aux intéressés en même temps que le prêt ou la solde, l'autre partie devait être consacrée à la constitution d'un pécule destiné à être remis aux bénéficiaires à leur rentrée dans leurs foyers ou, en cas de décès, à leur veuve, à leurs ascendants ou à leurs descendants en ligne directe. Le montant des feuilles de prêt était perçu par les commandants d'unité ou de détachement à la caisse des officiers payeurs, des officiers trésoriers, des payeurs aux armées, savoir, en espèces pour la partie à remettre en numéraire aux intéressés, et en timbres pour la partie à verser aux pécules individuels. La constatation des sommes versées aux pécules était effectuée sur des carnets dits « carnets de pécule » établis de façon à permettre l'apposition, par

les soins du commandant de l'unité de timbres spéciaux dits « timbres de pécule » représentatifs de la valeur des versements.

Le produit de la vente des timbres de pécule était versé à la caisse des trésoriers généraux par les receveurs principaux des postes et centralisé dans les écritures du caissier central au crédit d'un compte de trésorerie intitulé: « Pécule des militaires ». Ce compte était débité du montant des paiements des carnets de pécule réglés aux intéressés sur tous les points du territoire.

Le montant des pécules était payé, par le percepteur de la commune dans laquelle l'intéressé avait son domicile légal ou avait déclaré vouloir se retirer, après la libération de l'intéressé et sur la production du carnet de pécule arrêté par le chef de corps sans visa préalable du trésorier général.

Pour les militaires décédés, le paiement était effectué aux ayants-droit par le percepteur de la commune de leur domicile ou de leur résidence, sur remise du carnet de pécule arrêté par le chef de corps après visa du trésorier général et sur production d'un certificat du maire de la commune établissant la situation de famille des intéressés.

Les pécules étaient payés à titre de valeurs représentatives et les carnets correspondants, centralisés par les trésoriers généraux dans chaque département, étaient adressés avec un bordereau détaillé à la Caisse Centrale aux époques fixées pour l'envoi des valeurs de l'espèce. Après vérification, la Caisse Centrale portait le montant

de la dépense au compte: « Pécule des militaires ».

Pour justifier les opérations de ce compte, le Caissier Payeur Central devait produire à la Cour des Comptes:

1° *En recettes*: les états de vente de timbres dressés par les receveurs principaux des postes.

2° *En dépenses*:

a) Des relevés récapitulatifs et des bordereaux détaillés de dépenses par jour;

b) Les carnets de pécule contenant les timbres et portant les acquits des titulaires;

c) Les timbres non employés et réservés au Trésor.

Les carnets de pécule joints aux bordereaux de paiement représentaient un volume de 200 mètres cubes environ. La vérification de ces carnets a été faite d'une manière complète et les carnets sont classés. Toutefois, en raison de l'exiguïté des locaux, les liasses de carnets ont dû être entassées les unes sur les autres; elles ont fait l'objet de manipulations successives qui ont amené la rupture d'un très grand nombre d'entre elles. Leur rattachement aux bordereaux de paiement serait rendu très difficile en raison des recherches et des collationnements auxquels on devrait procéder dans une masse de carnets qui n'en comprend pas moins de 8 millions.

D'un autre côté une grande partie des timbres, reversés au Trésor par le service de la Trésorerie et des Postes aux Armées ou par les corps, étant devenue inutilisable a dû être détruite.

La vérification des carnets et des paiements opérés ayant été très exactement effectuée, il a paru que l'on

pouvait sans inconvénient considérer comme justification suffisante de la dépense les relevés récapitulatifs et les bordereaux détaillés établis par la Caisse Centrale, pour les paiements faits à Paris, et par les trésoriers généraux, pour les paiements effectués dans les départements. Cette procédure a l'avantage de permettre d'éviter les retards et la dépense supplémentaire qu'occasionnerait sans profit le dépouillement et le classement des carnets. Ces derniers devenant dès lors inutiles, il ne reste plus qu'à les détruire et à annexer aux bordereaux de paiement les procès-verbaux de destruction portant la signature du Caissier Payeur Central et du Contrôle Central. Ces mesures font l'objet de l'article 18 de la loi.

La recette doit continuer, par ailleurs, à être justifiée par les états de vente de timbres dressés par les receveurs principaux des postes.

La Commission des Comptes Définitifs, faisant remarquer que l'Administration avait déjà détruit, de sa propre autorité, les timbres reversés au Trésor, a protesté contre cette procédure consistant à mettre le Parlement en présence du fait accompli et à lui demander de faire détruire les pièces non encore détruites. Elle a réclamé la conservation de ces pièces, invoquant dans l'ensemble les mêmes raisons d'ordre théorique que dans les précédents cas que nous venons d'étudier dans ce titre II; il convient de réfuter cette argumentation à l'aide des mêmes considérations pratiques.

DEUXIÈME PARTIE

Ordre de règlement des exercices budgétaires

(Titre III de la loi)

L'article 2 de la loi du 29 mars 1915 a accordé à l'Administration des délais exceptionnels pour la production des comptes de la période de guerre. Les délais ainsi établis ont été prorogés par des lois successives.

Au moment de la présentation du projet de loi n° 3311 à la Chambre des Députés, c'est-à-dire à la fin de l'année 1921, les comptes de 1914 n'avaient pas encore été produits.

Sans méconnaître les graves difficultés que rencontrait l'Administration, le Parlement et la Cour des Comptes se sont préoccupés, à juste titre, de voir s'accumuler des retards dans la présentation des comptes, retards qui en se répercutant d'un exercice à un autre, risquaient d'arrêter dans un lointain avenir le fonctionnement normal des juridictions ou des contrôles. La période de

l'état de guerre se trouvant close, le Parlement entendait que désormais le règlement de l'exercice intervienne dans le plus bref délai possible, ainsi que le prescrit notre législation.

Les mesures prescrites par le titre III de la loi du 29 décembre 1923 ont eu pour objet de donner satisfaction à ces exigences.

Si l'on avait prétendu apurer les comptes soumis à la juridiction de la Cour et au Contrôle du Parlement suivant l'ordre rigoureux des exercices et l'enchaînement des reliquats, on aurait abouti nécessairement à un retard considérable équivalant à l'absence de tout contrôle efficace, car l'éloignement des faits diminue la portée des vérifications et des sanctions. Il était donc indispensable d'appliquer une procédure exceptionnelle à une situation exceptionnelle, sinon il se serait établi nonobstant toutes les bonnes volontés, un arriéré énorme dont il eut été impossible de prévoir la fin.

Le système d'apurement particulier adopté consiste, ainsi qu'il a été dit à l'occasion de l'étude des dispositions du titre I^{er} de la loi, à établir une coupure entre les opérations de la période de guerre (budgets des exercices 1915 à 1920) et les opérations des exercices ultérieurs (budgets de la période redevenue normale : 1921 et suivants).

A partir de l'exercice 1921, et sauf les modifications dont il sera question ci-après, les règlements sur la comptabilité publique doivent être à nouveau intégra-

lement appliqués. Pour chaque comptable, la situation au 1^{er} janvier 1921 est celle résultant des procès-verbaux de caisse et de portefeuille établissant des soldes provisoires dont la reprise est autorisée dans les comptes de 1921 aux termes de l'article 21, sauf rectification lorsque le dernier des exercices de guerre aura été définitivement apuré.

Cette procédure conduit au rétablissement du contrôle normal du Parlement sur les comptes ministériels dans un délai aussi court que le permettent les retards actuellement accumulés et la masse des comptes qui restent à soumettre au Parlement, et permet de restaurer l'ordre dans nos finances en renouant les saines traditions. Elle n'a pas d'ailleurs pour résultat d'ajourner indéfiniment l'apurement des opérations de la période de guerre. L'article 20 prévoit, pour la présentation et le règlement des comptes de cette période, des délais précis et formels.

Les mesures ainsi édictées imposant à l'Administration l'obligation d'assurer concurremment la présentation des comptes de la période de guerre et de ceux de la période suivante, et à la Cour celle d'apurer simultanément les opérations des gestions afférentes à ces deux périodes, il a paru nécessaire de prolonger de quelques mois les délais de présentation des comptes concernant la période normale ainsi que ceux de la Déclaration Générale de Conformité prononcée par la Cour des Comptes. Ces dispositions font l'objet de l'article 19.

Nous diviserons l'étude de cette seconde partie en deux chapitres :

- 1°) Le principe de la coupure;
 - 2°) Fixation des délais dans lesquels devront être rendus les comptes.
-

CHAPITRE I^{er}

LE PRINCIPE DE LA COUPURE

Nous venons de voir qu'il était nécessaire de séparer nettement les exercices de la période de guerre, dont le règlement demande certains délais, de ceux d'après guerre pour lesquels il était désirable et possible que la procédure normale fut reprise à très brève échéance. Mais la fixation de l'époque de cette coupure a soulevé une vive controverse lors de la discussion du projet de loi à la Chambre des Députés.

Le Gouvernement proposait de l'établir à la fin de l'exercice 1920. Il faisait observer que, bien que la démobilisation ait eu lieu en 1919, les conséquences du désordre causé par les événements de guerre n'ont pas immédiatement disparu à cette époque. Elles ont, au contraire, continué à se manifester jusqu'en 1920. Les vides creusés dans les rangs du personnel n'ont pu être comblés que très lentement. Ce n'est qu'en 1921 que la situation est redevenue à ce point à peu près normale. Or pendant les années 1919 et 1920 de très nombreuses opérations résultant directement de la guerre ont dû encore être effectuées par le Trésor. Il en fut ainsi notam-

ment pour le paiement des allocations militaires maintenues aux familles des mobilisés au delà de l'époque de la démobilisation et qui n'ont ensuite été supprimées que par paliers successifs. Telles sont également les opérations relatives au paiement des indemnités et primes de démobilisation, aux carnets et décomptes de pécule, à l'échange des bons de monnaie des régions envahies, au remboursement des marks aux prisonniers de guerre rapatriés, à l'émission d'un nouvel emprunt comportant des conditions de souscription particulièrement complexes, au paiement des allocations provisoires d'attente et de pensions d'invalidité et au règlement très délicat des feuilles de décompte de rappel de ces pensions.

Pour réaliser matériellement cette coupure l'Administration des Finances a pris des mesures comptables spéciales. Les trésoriers généraux ont reçu ordre de séparer nettement dans leurs écritures les opérations de l'exercice 1920 et celles de l'exercice 1921, et à cet effet de ne reprendre en compte au 1^{er} janvier 1921 que les soldes de caisse et de portefeuille existant au dernier jour de la gestion précédente. A cette date la comptabilité de chaque comptable a été débitée du montant de l'encaisse constatée, et une somme équivalente représentant l'ensemble des résultats des autres comptes a été portée au crédit d'un compte transitoire spécialement créé à cet effet. Ce compte, qui a en quelque sorte absorbé l'ensemble des soldes de tous les comptes non repris individuellement au 1^{er} janvier 1921, sera ultérieurement débité, selon les cas, du montant des recettes et des dépenses reconnues

régulières au fur et à mesure de l'apurement des opérations de la période de guerre.

Des instructions ont d'autre part été données aux comptables pour que l'envoi périodique au Ministère des Finances de leurs éléments de comptabilité et des pièces justificatives de leurs opérations soit immédiatement repris dans les conditions normales du temps de paix.

La Commission des Comptes Définitifs de la Chambre a formellement marqué sur ce point son désaccord avec le Gouvernement. Elle estimait que la coupure aurait dû être faite avant et non après l'exercice 1920, l'année 1919 ayant été la dernière année de la guerre.

Dans le très intéressant rapport qu'il a fait au nom de cette Commission, M. Evain, son président, fait observer que l'année 1920 présente d'ailleurs au point de vue budgétaire et au point de vue des comptes une importance capitale: « C'est l'année où l'on a procédé à une
« présentation nouvelle du budget entièrement remanié,
« c'est l'année où a été mise en vigueur une nouvelle
« législation fiscale d'une importance exceptionnelle. Il
« est d'un intérêt primordial, dit-il, de connaître les
« comptes exacts de 1920 pour examiner de suite com-
« ment cette nouvelle législation a fonctionné, quels en
« ont été les résultats, et quelles retouches il est urgent
« d'y apporter.

« D'autre part, l'exercice 1920 aurait dû être débar-
« rassé de nombre de services de guerre qui ont fait
« l'objet de vives réclamations de la part du Parlement.
« Il est de la plus grande utilité de découvrir comment

« ils ont pu se perpétuer si longtemps. Pour toutes ces raisons, il est nécessaire que les comptes de 1920 soient soumis immédiatement à la Cour des Comptes et au Parlement..... » (1).

M. Evain ajoutait qu'il résultait des enquêtes auxquelles avait procédé la Commission que, dans les départements, les comptabilités étaient prêtes et pouvaient être soumises en quelques mois au Ministère des Finances. L'Administration ayant, aux termes des règlements, un délai de trois mois pour mettre les comptes en état d'examen, elle devait pouvoir être en mesure de produire les comptes de l'exercice 1920 dans un laps de temps qui ne devait pas excéder six ou sept mois.

Le rapporteur protestait enfin au nom de la Commission contre le procédé employé par l'Administration qui, avant toute décision du Parlement, et contre les réclamations réitérées de la Commission, avait déjà donné ordre à ses services de faire la coupure au 1^{er} janvier 1921 (2).

(1) Rapport Evain, n° 4693, Ch. des Députés, p. 35.

(2) C'est le Directeur de la Comptabilité Publique, M. Jouasset, qui avait prescrit cette mesure de sa propre autorité. M. Evain a cité à la Chambre une lettre écrite dans ce sens par M. Jouasset à la date du 3 janvier 1921 : « En vue de mettre fin aux inconvénients que présentent pour le fonctionnement régulier des services et le bon ordre de la comptabilité diverses mesures exceptionnelles imposées par les circonstances de guerre, j'ai décidé qu'à partir du 1^{er} janvier 1921 toutes les opérations effectuées par les trésoriers payeurs généraux devraient de nouveau donner lieu à l'envoi mensuel de pièces justi-

La Commission des Finances de la Chambre se ralliant aux propositions du Gouvernement a très justement fait remarquer que la valeur de ces considérations, sérieuses en théorie, ne devait cependant pas être exagérée. En ce qui concerne l'importance de l'année 1920 au point de vue budgétaire, il faut bien se rendre compte que l'effet des réformes fiscales auxquelles il est fait allusion ne s'est guère manifesté avant la fin de l'année 1920 et même le début de 1921. En effet, les impôts indirects ont bien commencé à être recouvrés aussitôt après la promulgation de la loi, c'est-à-dire à partir du commencement de juillet 1920, mais les impôts directs ne furent recouvrés que l'année suivante : les impôts sur les revenus, en raison de la nécessité d'établir les rôles d'après les nouveaux tarifs, et les impôts sur les successions n'étant recouvrables qu'après les délais de succession qui ont un délai de six mois pour se produire.

L'année 1920 fut donc une année de transition, on pourrait presque dire d'incertitude et dans certains cas de chaos, en ce qui concerne les nouveaux impôts. Au 1^{er} janvier 1921 la situation était toute différente. Les impôts de la loi du 20 juin 1920 et ceux de la loi de

ficatives des recettes et des dépenses à ma direction dans les délais prévus par les instructions en vigueur avant la période des hostilités. Seront comprises dans les envois ainsi effectués en 1921 les pièces justificatives concernant, tant les opérations de l'exercice afférent à ladite année, que celles imputables à la seconde partie de l'exercice 1920 (gestion 1921 première partie) ». — J. O. Débats parlementaires. Ch. des Députés, n° 90 du 4 juil. 1923, p. 3029.

finances du 31 juillet 1920 étaient alors fixés et recouvrables.

D'autre part les services spéciaux ont été la plupart contraints dès 1920, par diverses lois de douzièmes et de crédits additionnels, à interrompre leurs opérations et à liquider leurs comptes cette même année à des dates précises, 30 juillet pour les uns, 1^{er} octobre et 31 décembre pour les autres. L'année 1920 est donc pour les comptes spéciaux comme pour les impôts une pleine année de transition.

Il est encore permis d'affirmer que la vérification des états de comptabilité concernant les services alimentés sur les comptes spéciaux n'aurait pu donner à la Commission des Comptes Définitifs les éclaircissements qu'elle pouvait désirer sur le fonctionnement de ces services et leur utilité. Ces états constatent des faits, des chiffres inscrits soit au budget normal, soit au budget des comptes spéciaux. La Commission aurait pu examiner la régularité de ces attachements ; c'est là une tâche toute formelle et comptable. Mais elle n'aurait pu tirer de ces documents aucune lumière sur les services spéciaux, les raisons qui les ont fait naître, la manière dont ils se sont développés, les causes devraient les faire disparaître. L'étude morale, économique politique que méritent les comptes spéciaux ne peut se faire sur les états de comptabilité (1).

(1) Voir dans ce sens l'intéressante intervention de M. Ch. Dumont dans la discussion du projet de loi. J. O. Débats parlementaires. Ch. des Députés n° 90 du 4 juil. 1923, p. 3030.

Quant au fait de la réalisation matérielle de la coupure au 1^{er} janvier 1921 il est peut-être regrettable que l'Administration ait prescrit une mesure si importante avant toute décision du Parlement sur ce point. Mais quoiqu'il en soit, la coupure existait à cette date ; un point de départ nouveau avait été donné aux comptes du Trésor. C'était là un fait dont il était impossible de ne pas tenir compte. En outre l'établissement d'une nouvelle coupure à la fin de l'année 1919, ainsi que le demandait la Commission des Comptes Définitifs, n'aurait eu d'autre effet que de remettre le désordre dans les comptabilités des trésoriers généraux et d'occasionner un nouveau retard de plusieurs années dans la production des comptes d'après-guerre.

Le Ministre des Finances, signalant à la tribune de la Chambre les efforts faits par l'Administration pour assurer la reprise complète du service courant, déclarait à propos de cette proposition : « Nous demander de ren-
« verser cet édifice que nous avons eu tant de peine à
« bâtir, je crois que ce n'est pas faciliter le contrôle,
« que c'est au contraire l'entraver ; cela nous reporterait
« en arrière ; nous aurions un retard de deux ou trois ans
dans nos comptes. » (1).

(1) Cf. J. O. Débats parlementaires, Ch. des Députés n° 90, 4 juil. 1923, p. 3028. M. Emmanuel Brousse a fait dans le même sens la remarque suivante : « Il ne faut pas recommencer les errements de
« 1870. La guerre a eu un développement bien moindre que celle de

Il faut bien remarquer que la coupure ayant été prescrite au 1^{er} janvier 1921 et non au 1^{er} janvier 1920, les comptables avaient pris à cette dernière date, pour point de départ de leurs écritures, non pas seulement les soldes de caisse et de portefeuille, mais les soldes de tous les comptes figurant dans leur comptabilité des gestions antérieures. Il s'ensuivait que, pour vérifier les comptes de la gestion 1920, la direction de la Comptabilité Publique ne pouvait se borner à prendre pour base les procès-verbaux de caisse et de portefeuille au 31 décembre 1919, mais devait vérifier l'exactitude des soldes des comptes des diverses catégories figurant dans les gestions antérieures et repris dans les écritures des comptables, opération qui n'aurait pu être menée à bonne fin que par le dépouillement et l'examen complet de tous les comptes de gestion établis par les comptables pour les années 1916, 1917, 1918 et 1919.

Un tel travail aurait demandé des délais de plusieurs années et la nécessité d'y procéder aurait renvoyé nécessairement la production du compte de 1920 à la fin du calendrier relatif aux comptes de la période de guerre. Il était matériellement impossible, en effet, de demander aux comptables de refaire toute leur comptabilité de la gestion 1920 en prenant pour point de départ les existants en caisse et en portefeuille au 31 décembre 1919. Outre qu'une telle opération aurait pu être sans objet

« 1914-1918 cependant, et les comptes de 1870 n'ont été apurés pour
« les chemins de fer qu'en 1913 ! » Cf. id., p. 3029.

pour ceux des trésoriers généraux qui avaient été à même d'établir avec certitude leurs soldes des divers comptes à la date précitée, elle aurait imposé à l'ensemble de ces comptables un surcroît de besogne considérable qui aurait, sans nul doute, mis obstacle à l'exécution du service courant.

D'autre part, la coupure effectuée au 1^{er} janvier 1921 avait entraîné la réfection de tous les imprimés nécessaires pour la production des comptes afférents aux gestions 1920 et 1921 en raison du fait que cette dernière gestion comprend la partie complémentaire de l'exercice 1920. En principe, le compte concernant cette partie complémentaire doit présenter le développement des opérations effectuées pendant les quatre derniers mois de l'exercice avec rappel des opérations intéressant l'exercice tout entier. Or le fait de prendre le 1^{er} janvier 1921 comme point de départ de la présentation des comptes d'après-guerre et l'obligation de laisser au juge des comptes la possibilité de suivre toutes les opérations effectuées par les trésoriers généraux depuis cette date, bien que les émissions de titres de perception pour les recettes et les ouvertures de crédits pour les dépenses aient parfois eu lieu en 1920, avait conduit à l'adoption de principes nouveaux dont il avait dû être fait application dans l'établissement de tous les imprimés des comptes de gestion des comptables.

L'adoption de la coupure au 1^{er} janvier 1920 — en admettant qu'elle eût été possible — aurait rendu nécessaire une refonte complète de ces formules, d'où un retard

considérable dans la préparation des comptes. En outre, les locaux de la direction de la comptabilité publique, qui étaient déjà intégralement occupés, auraient dû encore recevoir des liasses de pièces justificatives de la gestion 1920, à la vérification desquelles il aurait fallu procéder avant l'examen de tout autre compte, d'où des difficultés d'ordre pratique quasiment insurmontables.

Il s'ensuivait donc que si les mesures spéciales prévues au projet de loi pour les exercices de la période de guerre n'avaient pas été appliquées aux opérations de l'exercice 1920, l'Administration des Finances se serait trouvée dans l'impossibilité de procéder à la mise en état d'examen des comptes de cet exercice avant une époque qu'elle n'était pas en mesure de fixer. La production des comptes des exercices 1921 et suivants, que le Gouvernement déclarait pouvoir soumettre rapidement au Parlement, se serait trouvée elle-même renvoyée jusqu'après l'époque indéterminée où les comptes de 1920 auraient été présentés. Tout le bénéfice des efforts faits pour assurer la reprise complète du service courant se serait trouvé perdu.

De tout cet exposé on peut tirer la conclusion suivante: l'année 1920 ayant été une année de transition, d'incertitude, de lois en mouvement, la coupure devait bien être faite après l'année 1920, pour arriver à cette date d'exercice à peu près normal qu'a été l'année 1921. D'autre part, la coupure ayant été réalisée matériellement à cette date il était pratiquement impossible de reporter rétroactivement son effet après l'année 1919. Toutes ces

raisons sont de celles qui tiennent à la nature des choses. On ne peut que les admettre et se laisser convaincre. C'est ce qu'a fait le Parlement qui a tranché cette controverse en adoptant le point de vue très logique du Gouvernement.

CHAPITRE II

FIXATION DES DELAIS DANS LESQUELS DEVRONT ETRE RENDUS LES COMPTES

Avant d'aborder l'étude du calendrier fixé par la loi du 29 décembre 1923 pour le règlement des différents exercices budgétaires ayant trait, soit à la période de guerre, soit à la période immédiatement postérieure, il convient de rappeler quelques notions fondamentales sur l'exécution du budget et l'établissement des comptes.

L'exécution d'un budget ne se termine pas le 31 décembre de l'année. On donne le nom d'« exercice » à la période entière d'exécution d'un budget qui comprend :

1° L'année financière qui donne son millésime au budget.

2° Les délais complémentaires qui s'étendent :

- du 1^{er} janvier au 31 mars de l'année qui suit celle du budget pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses.
- du 1^{er} janvier au 30 avril de cette même année pour

le paiement des dépenses, pour la liquidation et le recouvrement des créances.

- du 1^{er} janvier au 30 juin de la même année pour la régularisation des dépenses dont le montant ne peut être connu qu'après l'exécution complète des services. (crédits supplémentaires).
- du 1^{er} janvier au 31 juillet de la même année pour la régularisation notamment des pensions inscrites au Trésor, erreurs d'imputation, cessions et avances entre ministères, traites de la marine, etc...

L'établissement des comptes depuis leur tenue par les comptables jusqu'à l'apurement par le Parlement franchit trois étapes successives:

1^{re} étape. — (Au Ministère des Finances)

Les comptabilités sont centralisées au Ministère des Finances. A cet effet, les comptables envoient leurs comptes dans les trois mois de la période pour laquelle ils sont rendus; le Ministère doit, dans les trois mois suivants, les vérifier et les transmettre à la Cour des Comptes.

2^e étape. — (A la Cour des Comptes)

Les comptes sont distribués à une des Chambres de la Cour; ils sont examinés et vérifiés par les auditeurs et les conseillers référendaires et sont l'objet d'un rapport écrit, puis les conseillers-maîtres font un rapport oral à l'au-

dience. Sur ce rapport, la Cour juge à huis clos les comptes individuels des comptables.

Ici se placent deux opérations importantes: ce sont les deux déclarations générales de conformité rendues par la Cour des Comptes. La première atteste la concordance des résultats des arrêts de la Cour sur les comptes individuels des comptables avec ceux du compte général de l'Administration des Finances.

L'autre atteste la conformité entre les résultats des arrêts sur l'ensemble des comptes individuels avec les comptes des Ministres.

Enfin, ces deux déclarations sont adressées au ministre des Finances; la Cour rédige un rapport, adressé au Chef de l'Etat et indiquant, avec le résultat général de ses travaux, les réformes et améliorations à apporter dans la comptabilité.

3^e étape. — (*Au Parlement*)

C'est le contrôle parlementaire.

Un projet de loi saisit les Chambres des résultats de l'exercice.

Le Ministre des Finances leur transmet ensuite les déclarations générales de conformité de la Cour des Comptes et le rapport de la Cour au Président de la République.

La Chambre des Députés d'abord, le Sénat ensuite, examinent les comptes avec les pièces comptables à l'appui.

Et, enfin, intervient le vote de la loi apurant les comptes de tel ou tel exercice.

Ces vérifications successives pourraient durer fort longtemps; or il est de l'intérêt public que les comptes soient apurés dans un délai assez bref.

C'est pourquoi les lois et règlements ont fixé dans les différentes étapes que franchissent les comptes un certain nombre de repères indicateurs, édictant à chaque organisme les dates auxquelles telles ou telles formalités doivent être accomplies.

Voici le calendrier normale des opérations:

Publication du compte général
annuel de l'Administration des
Finances.

(Loi du 23 novembre 1902, art.
16, mod. l'art. 156 du déc. de
1862)

31 juillet de l'année qui suit celle
du budget.

Projet de loi de règlement dé-
finitif

Production des comptes des
Ministres.

(Loi du 25 janvier 1889, art.
6, mod. l'art. 108 du déc. de
1862)

début janvier de la deuxième
année après celle du budget

Déclarations générales de con-
formité.

(Loi du 25 janvier 1889, art. 7,
mod. l'art. 445 du déc. de 1862).

1^{er} mai de la deuxième année
après celle du budget.

Rapport au Président de la République.

(Loi du 25 janvier 1889 combinée avec l'art. 446 du déc. de 1862)

1^{er} mai de la deuxième année après celle du budget.

Distribution au Parlement de la déclaration générale de conformité et du rapport au Président de la République.

(Loi du 14 avril 1896, art. 21, mod. la loi du 25 janvier 1889).

1^{er} novembre de la deuxième année après celle du budget.

Pendant la guerre, des lois successives notamment celles du 29 décembre 1915, 30 juin 1916, 30 décembre 1916,... etc., et postérieurement 30 juin 1920 et 30 décembre 1920, accordèrent certains délais supplémentaires. Nous donnons à titre de simple document rétrospectif le calendrier alors fixé:

	1914	1915	1916
Loi du 29 Juin 1920 (art. 9)			
Publication du compte général des finances	30 avril 1920	31 déc. 1920	30 sept. 1921
Projet de loi de règlement..	30 sept. 1919	»	31 déc. 1921
Déclaration générale de conformité	1 ^{er} août 1920	1 ^{er} avril 1921	1 ^{er} avril 1922
Distribution au Parlement.	1 ^{er} déc. 1920	1 ^{er} avril 1921	1 ^{er} août 1922

Ces délais ne furent point respectés. Le calendrier était donc à refaire.

En raison de l'importance de la tâche à accomplir pour procéder simultanément à l'apurement des comptes de la période de guerre et ceux de la période suivante, le Gouvernement a demandé l'accroissement des délais qui lui étaient impartis par les textes en vigueur pour la reddition des comptes. L'article 20 de la loi du 29 décembre 1923 a fixé de la façon suivante les nouvelles dates auxquelles devront être présentés, pour les exercices de guerre (1915 à 1920 inclus), les documents suivants :

DÉSIGNATION	1915	1916	1917
Compte général.....	31 déc. 1921	31 déc. 1923	31 oct. 1925
Loi de règlement.....	31 mai 1922	30 juin 1924	31 mars 1926
Déclaration générale.....	31 déc. 1922	30 nov. 1924	31 août 1927
Distribution de la déclaration générale et du rapport	31 mai 192	31 mai 1925	28 février 1927
DÉSIGNATION	1918	1919	1920
Compte général.....	31 août 1926	31 août 1927	31 août 1928
Loi de règlement.....	31 mars 1927	31 mars 1928	31 mars 1929
Déclaration générale.....	31 août 1927	31 août 1928	31 août 1929
Distribution de la déclaration générale et du rapport	28 février 1928	28 février 1929	28 février 1930

Quant au règlement des exercices 1921 et suivants l'article 19 distingue deux périodes: 1°) une période

transitoire, comprenant les exercices 1921, 1922, 1923 pour lesquels des délais spéciaux sont fixés. 2°) Les exercices 1924 et suivants pour lesquels il a paru nécessaire de prolonger de quelques mois les délais de présentation des documents jusqu'à la liquidation complète des comptes de guerre.

1°) *Exercices 1921, 1922, 1923.* — Les délais de présentation des comptes concernant ces exercices sont fixés comme suit:

DÉSIGNATION	1921	1922	1923
Compte général.....	30 avril 1924	31 déc. 1924	31 mars 1925
Loi de règlement	30 sept. 1924	31 mai 1925	31 août 1925
Déclaration générale	28 février 1925	31 oct. 1925	31 janvier 1926
Distribution de la déclaration générale et du rapport	31 août 1925	30 avril 1926	31 juillet 1926

Il convient en effet de remarquer que le compte général de 1921 devait comprendre les opérations de la période complémentaire de l'exercice 1920. Bien que la loi de règlement concernant cet exercice ne doive intervenir que longtemps après la production du compte général de 1921, l'établissement de ce compte exigeait donc la réalisation de l'accord entre les écritures des ordonnateurs et des comptables sinon pour l'ensemble de l'exercice 1920, tout au moins pour la partie complémentaire de cet exercice et pour un certain nombre d'opérations appartenant aux derniers mois de la gestion 1920. L'obligation

d'établir cet accord en même temps que celui des écritures afférentes à la première partie de l'exercice 1921 rendait particulièrement lourde la tâche de l'Administration Centrale des Finances, attendu que les opérations sur lesquelles il devait porter appartenaient à la période où se sont manifestées encore les conséquences de la guerre et n'auraient pas été effectuées ni vérifiées dans les conditions normales observées à partir du 1^{er} janvier 1921.

Il a paru dès lors indispensable d'accorder pour la production du compte général de 1921 un délai supplémentaire. Le retard ainsi occasionné devait se répercuter nécessairement sur la production des comptes généraux des exercices suivants; mais il a été prévu que ce retard serait rattrapé en deux paliers successifs au cours du règlement des exercices 1922 et 1923.

Comme conséquence de sa manière de voir au sujet de la coupure à opérer le 1^{er} janvier 1920, la Commission des Comptes Définitifs proposait la production du compte général de 1920 le 1^{er} mai 1923, c'est-à-dire à une date déjà échue au moment de la discussion du projet de loi devant le Parlement; elle demandait également que les comptes généraux de 1921 et 1922 soient respectivement publiés le 1^{er} août 1923 et le 1^{er} novembre 1923, alors que leur publication ne devait intervenir, suivant les dispositions prévues par le Gouvernement, que le 30 avril 1924 et le 31 décembre 1924.

A cet égard le calendrier proposé par cette Commission paraissait absolument impossible à observer. L'Ad-

ministration, quels qu'eussent été ses efforts, aurait été manifestement hors d'état de suivre un programme comportant la reddition de quatre comptes généraux en un an, savoir :

Compte général de 1920, le 1^{er} mai 1923;
» » » 1921, le 1^{er} août 1923;
» » » 1922, le 1^{er} novembre 1923;
» » » 1916, le 31 décembre 1923.

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, les multiples opérations que demande l'établissement de chaque compte général: pointage des pièces et des documents de comptabilité, vérification des chiffres de recettes avec plusieurs administrations; accords des mouvements de fonds entre les trésoriers généraux et la Caisse Centrale, entre les mêmes comptables, leurs subordonnés et les comptables des régies; vérification des soldes des comptes de trésorerie et des émissions des mandats sur le Trésor; accord des écritures des comptables avec celles des ordonnateurs; centralisation des chiffres arrêtés à la suite de toutes ces opérations... etc. Les accords avec les ordonnateurs, en particulier, demandent un temps considérable en raison des bouleversements complets apportés parfois à la nomenclature budgétaire, en cours d'année, à l'expiration d'une période de douzièmes provisoires.

2°) *Exercices 1924 et suivants.* — Les calendriers ainsi déterminés par l'article 20 et la première partie de l'article 19 ont pour effet d'imposer à l'Administration l'obligation d'assurer concurremment la présentation des

comptes de la période de guerre et de ceux de la période suivante, et à la Cour des Comptes celle d'apurer simultanément les opérations des gestions afférentes à ces deux périodes.

Pour permettre à l'Administration et à la Cour des Comptes de remplir la lourde tâche qui leur est ainsi dévolue il a paru nécessaire de prolonger de quelques mois les délais de présentation des comptes concernant la période normale ainsi que ceux de la déclaration générale de conformité jusqu'à ce que la liquidation des comptes de guerre soit complètement terminée. Ces délais sont fixés par la deuxième partie de l'article 19, de la façon suivante:

soit « b » = l'année qui suit celle du budget

« c » = la 2^e année après celle du budget

« d » = la 3^e année après celle du budget

	Date normale	Date nouvelle
1 ^o Publication du compte général.....	31 juillet, b 31 juillet, c	31 déc., b 31 déc., e } 5 mois de plus
2 ^o Projet de loi de règlement et comptes des Ministres.....	Début janvier, c	31 mai, e , 5 mois de plus
3 ^o Déclaration générale de conformité.....	1 ^{er} mai, c	31 déc., e , 8 mois de plus
4 ^o Distribution de la déclaration et du rapport. ...	1 ^{er} novembre, c	31 mai, d , 7 mois de plus

Il est formellement spécifié que ces comptes doivent être produits au plus tard aux dates ci-dessus, sans que ces

délais puissent en aucun cas être prolongés par le motif que les documents de même nature, pour les exercices antérieurs, n'auraient pas été produits auparavant.

La Commission des Comptes Définitifs s'est prononcée nettement contre la **prolongation** ainsi accordée, estimant que le résultat de cette méthode serait de retarder à jamais les délais d'apurement définitif des comptes. Elle faisait remarquer que l'esprit constant de la législation des trente dernières années était absolument contraire à cette idée néfaste, le législateur s'étant efforcé de diminuer les délais et de rapprocher les opérations d'apurement des comptes de la clôture de l'exercice. C'est ainsi que la loi du 25 janvier 1889 a avancé d'un mois et demi la date de présentation du projet de loi de règlement et de cinq mois la date de la déclaration générale de conformité que doit rendre la Cour des Comptes, de cinq mois également le rapport de la Cour au Président de la République; c'est ainsi que la loi de 1896 a fixé un délai spécial pour la distribution au Parlement de la déclaration générale de conformité et du rapport, qui doit avoir lieu au 1^{er} novembre de l'année suivant celle de la clôture de l'exercice. Le motif de cette législation moderne, c'est que le contrôle, pour avoir un résultat pratique, doit se rapprocher le plus possible des faits à contrôler.

M. Evain concluait ainsi dans son rapport: « Faire droit
« à la présentation de l'Administration, ce serait donc
« supprimer d'un trait de plume tous les progrès accom-
« plis depuis trente ans. Le retard des opérations de

« contrôle amènerait ce résultat: le Parlement, au lieu
« d'être saisi au mois de novembre de l'année suivant
« celle de la clôture de l'exercice de tous les éléments lui
« permettant d'effectuer ses vérifications et ses travaux
« de contrôle, ne recevrait ceux-ci que le 1^{er} juin de la
« deuxième année suivant celle de la clôture de l'exercice,
« c'est-à-dire à la veille des vacances parlementaires, reje-
« tant aux derniers mois de l'année la possibilité d'exa-
« men et de discussion; ce serait, en fait, retarder les
« opérations d'apurement des comptes définitifs de plus
« d'une année » (1).

La Commission réclamait en conséquence la stricte reprise du calendrier normal établi avant guerre.

Ses préoccupations correspondaient à des conceptions théoriques en matière de contrôle parlementaire dont il faut reconnaître le bien fondé. Mais les propositions auxquelles elles aboutissaient se heurtaient à des difficultés d'application et à un état de fait qui les rendaient irréalisables.

En effet, la prolongation demandée par l'Administration était pour elle d'une nécessité absolue étant donné l'augmentation considérable du nombre des opérations sur lesquelles devaient porter ses contrôles et dont elle avait à centraliser les résultats. C'est ainsi que les comptes des trésoriers généraux qui, pour l'exercice 1913, comprenaient 12.800 liasses de pièces justificatives, en renfermaient 32.000 pour l'exercice 1921. Il était

(1) Rapport Evain n° 4693. Ch. des Députés, p. 37.

impossible de ne pas tenir compte de cette progression qui rendait tous les travaux de vérification et tous les accords de chiffres infiniment plus longs et plus compliqués.

Des dispositions des articles 19 et 20 il résulte donc que le calendrier général, pour la reddition des comptes ministériels pendant la période d'apurement des comptes de guerre, s'établit ainsi :

EXERCICES		COMPTÉ général des finances	LOI de règlement définitif	DECLARATIONS générales de conformité	DISTRIBUTION aux Chambres des déclarations générales de conformité
Période de guerre	Période suivante				
1915	»	31 décembre 1921	31 mai 1922	31 décembre 1922	31 mai 1923
1916	»	31 décembre 1923	30 juin 1924	30 novembre 1924	31 mai 1925
»	1921	30 avril 1924	30 septembre 1924	28 février 1925	31 août 1925
»	1922	31 décembre 1924	31 mai 1925	31 octobre 1925	30 avril 1926
»	1923	31 mars 1925	31 août 1925	31 janvier 1926	31 juillet 1926
1917	»	31 octobre 1925	31 mars 1926	31 août 1926	28 février 1927
»	1924	31 décembre 1925	31 mai 1926	31 décembre 1926	31 mai 1927
1918	»	31 août 1926	31 mars 1927	31 août 1927	28 février 1928
»	1925	31 décembre 1926	31 mai 1927	31 décembre 1927	31 mai 1928
1919	»	31 août 1927	31 mars 1928	31 août 1928	28 février 1929
»	1926	31 décembre 1927	31 mai 1928	31 décembre 1928	31 mai 1929
1920	»	31 août 1928	31 mars 1929	31 août 1929	28 février 1930
»	1927	31 décembre 1928	31 mai 1929	31 décembre 1929	31 mai 1930

On voit donc que l'Administration des Finances doit établir et présenter trois comptes généraux en 1925 et deux au cours de chacune des autres années jusqu'en 1928. Le régime normal de la présentation des comptes ministériels au Parlement sera intégralement repris à partir de l'exercice 1928.

Dans l'intervalle qui nous sépare de cette époque, les retards dans la présentation des comptes d'après-guerre seront progressivement rattrapés. D'après le tableau ci-dessus le retard est de 20 mois pour l'exercice 1921. (1) Il ne sera que de 16 mois pour l'exercice 1922, de 7 mois pour l'exercice 1923 et de 4 mois pour les exercices 1924 à 1927 inclus.

Quant aux comptes de la période de guerre, le retard par rapport à l'époque normale de présentation sera de 6 ans et 5 mois pour l'exercice 1916 (2) et de 7 ans et 2 mois pour les exercices 1917 à 1920 inclus.

Ces derniers retards sont énormes. Il aurait certes été désirable de fixer à une époque plus rapprochée le retour à l'ordre normal. Mais il semble bien que l'Administration ait fait état, dans ses propositions, de toutes ses possibilités de travail et d'action pour l'établissement des comptes en suspens. Le Parlement ne pouvait donc faire autrement que de lui accorder les délais demandés.

(1) En fait, ce retard est beaucoup plus grand car le compte général des finances de 1921 n'est pas encore publié alors qu'il devait l'être le 30 avril 1924.

(2) Même observation : le compte général pour 1916 n'est pas encore publié alors qu'il devait l'être le 31 décembre 1923.

CONCLUSION

De l'étude que nous venons de faire il résulte que l'on ne saurait nier l'importance des dérogations que la loi du 29 décembre 1923 a apportées à des règles fondamentales de notre comptabilité publique. Sans doute, il est regrettable et grave de renoncer, même temporairement, à l'application de ces règles qui ont assuré jusqu'ici la gestion irréprochable de nos finances. Mais il faut bien reconnaître aussi que les circonstances exceptionnelles de la période de guerre avaient créé de véritables cas de force majeure dont il n'était pas possible de faire abstraction, et que des simplifications sérieuses s'imposaient pour permettre de mener à bien, dans les plus brefs délais, la tâche écrasante que constitue l'apurement des comptes portant sur des opérations d'une telle envergure.

On a prétendu, de divers côtés, que l'esprit de cette loi était inspiré par la hâte de l'Administration à se sous-

traire aux obligations rigoureuses que lui imposaient les règlements financiers en vigueur, étant donné l'impossibilité où elle se trouvait de justifier de certaines opérations de la période de guerre; elle aurait ainsi obtenu que l'on passe l'éponge sur des fautes graves et bien des abus.

Cette prétention semble vraiment exagérée. Ainsi que nous nous sommes efforcés de le démontrer aussi impartialement que possible, les mesures prescrites paraissent bien présenter toutes les garanties désirables pour la sauvegarde des intérêts du Trésor. En aucune façon, il n'a été admis que les comptables ne devraient pas rendre de comptes et qu'ils ne devraient pas justifier de l'emploi des fonds qui sont passés entre leurs mains. Il ne faut pas vouloir systématiquement considérer l'autorisation de destruction des pièces justificatives donnée à l'Administration comme un moyen facile de faire disparaître des documents compromettants. Les comptes seront présentés régulièrement dans la forme habituelle comme avant la guerre. La Cour des Comptes continuera à exercer son contrôle. Mais il faut cependant bien admettre qu'il eût été inutile de l'encombrer de centaines de tonnes de justifications dont la mise en état d'examen aurait retardé considérablement la présentation des comptes, et qui, par leur volume même, auraient entravé son contrôle plutôt qu'elles ne l'auraient facilité.

Le rapporteur de la Commission des Comptes Définitifs, M. Evain, a montré magistralement dans son rapport, comme dans son discours à la Chambre, quel était le maximum des droits que le Parlement pouvait

réclamer, aussi bien pour la Cour des Comptes que pour lui-même, au moment du règlement des budgets et des comptes définitifs. Mais là, plus qu'en toute autre matière, c'est le cas de dire que le mieux peut être l'ennemi du bien. En ce qui concerne plus particulièrement l'apurement des comptes de guerre on se trouvait en présence non pas d'une situation théorique, non pas d'un problème que l'on peut résoudre dans le silence du cabinet, mais d'une situation de fait. C'est à cette situation de fait qu'il fallait porter remède et on peut dire que la loi du 29 décembre 1923 y a contribué dans les meilleures conditions possibles (1).

A l'heure où nous écrivons ces lignes une année s'est écoulée depuis l'entrée en vigueur de cette loi. Après l'avoir appréciée en elle-même par voie de raisonnement, nous pouvons donc la mieux juger encore dans ses premières réalisations. Il nous faut dès lors reconnaître que les résultats que l'on pouvait en escompter semblent très sérieusement compromis.

En effet, la condition essentielle pour que la liquidation des comptes de guerre soit terminée le 28 février 1930, comme le prescrit le calendrier fixé par la loi, est que les délais dans lesquels doivent être rendus les divers comptes soient strictement respectés. Or, dès le début, nous pouvons constater que des retards importants se produisent. Le dernier compte général des Finances

(1) Voir Jèze. *Revue de Science et de Législation Financière* 1924, pp. 364 à 366.

publié est celui de 1915: les dernières déclarations générales rendues par la Cour portent sur l'année et l'exercice 1915. Les derniers comptes reçus à la Cour pour l'exercice 1916 sont ceux du Caissier Payeur Central (Gestion 1916-2^e partie et gestion 1917-1^{re} partie); les comptes des trésoriers payeurs généraux ne lui ont pas encore été produits; le compte général des finances de l'année 1916 qui devait être publié le 31 décembre 1923 ne l'est pas encore. Pour l'exercice 1921, le compte du Caissier Payeur Central gestion 1921-2^e partie est seul produit et les comptes des trésoriers payeurs généraux ne sont pas encore parvenus à la Cour; le compte général des finances n'est pas publié, alors qu'il devait l'être le 30 avril 1924.

Ces retards, s'ils ne sont rapidement rattrapés, vont se répercuter d'un exercice à l'autre, ajournant à une date impossible à prévoir la liquidation définitive des comptes de guerre et pesant de plus en plus lourdement sur l'apurement des gestions courantes. Le surcroît de travail imposé à la Cour des Comptes ne saurait sans doute émouvoir la Haute Assemblée, mais il est conditionné par la production en temps voulu de toutes les comptabilités et documents sur lesquels s'exerce son contrôle. Il est malheureusement à craindre que cette condition ne se réalise pas, quels que soient d'ailleurs les efforts réels de l'Administration des Finances. Le bel édifice soigneusement échafaudé par la loi du 29 décembre 1923, quant à l'ordre de règlement des exercices budgétaires, semble donc dès maintenant singulièrement ébranlé.

Mais d'autre part, en ce qui concerne les simplifications prescrites pour les comptes de la période de guerre, on peut dire que le but de la loi s'est trouvé largement dépassé. Ces mesures ne devaient être, en effet, que provisoires et disparaître après l'apurement complet de tous ces comptes. Or voici qu'un récent projet de loi, présenté par le Gouvernement le 16 décembre 1924, prévoit l'application définitive pour l'avenir de mesures analogues ayant pour effet de simplifier le mode de vérification par la Cour des Comptes de certaines pièces justificatives.

Les raisons qui ont motivé ces propositions sont les suivantes: l'importance matérielle des justifications relatives à diverses opérations telles que celles afférentes aux bons et obligations de la Défense Nationale, aux rentes, aux pensions, loin de diminuer depuis la guerre, s'est accrue sensiblement ; leur vérification intégrale par le juge des comptes demeure donc pratiquement aussi difficile, sinon impossible, que pour la période de guerre, tout déplacement d'une pareille masse de pièces devenant une cause de désordre et de pertes. Il a donc paru préférable de conserver ces pièces dans les locaux du Ministère des Finances et d'instituer une procédure permettant à la Cour de les contrôler plus rapidement et plus exactement sur place pendant qu'elles sont classées dans un ordre correspondant aux faits chronologiquement retracés dans les écritures et de les confronter facilement avec les documents élémentaires de comptabilité. A cet effet, en fin de gestion, une Commission composée de magistrats pris dans le sein de la Cour reconnaîtrait sur place, par

anticipation et dans la proportion jugée suffisante, les titres ou valeurs; un procès-verbal constaterait le résultat des vérifications et serait joint aux comptes à produire, et la commission autoriserait avec les formalités d'usage la destruction des justifications reconnues et admises. Cette procédure s'appliquerait aux pièces justificatives suivantes:

DÉSIGNATION DES JUSTIFICATIONS	COMPTABLES INTÉRESSÉS
Souches et bons de la Défense Nationale....	Agent-Comptable du service des émissions de la Défense Nationale
Obligations de la Défense Nationale.....	
Bons du Trésor à plus d'un an.....	
Talons de contrôle de paiement d'arrérages sur certificats nominatifs de dépôt d'obligations de la Défense Nationale.....	
Titres de transport émis par le Ministère de la Guerre	Caissier-Payeur Central du Trésor Public
Coupons de rentes et de valeurs du Trésor au porteur	
Coupons d'obligations des Chemins de fer de l'Etat au porteur	
Jetons, tickets, timbres et reçus de camps représentatifs de marks remboursés aux pri- sonniers de guerre	
Quittances d'arrérages de pension	
	Agent-Comptable du Contrôle du paie- ment des Pensions

Enfin la dispense accordée, pour les exercices de guerre,

au Contrôleur Central de produire à la Cour les talons de contrôle des Bons de la Défense Nationale, serait étendue aux exercices suivants, étant donné qu'il est reconnu que ces documents présentent une valeur purement statistique.

La Cour des Comptes consultée a donné son adhésion à ces dispositions qui ont été votées par la Chambre avec l'ensemble du projet de loi, le 30 décembre 1924, mais ont été disjointes sur l'avis de la Commission des Finances du Sénat. Elles seront sans doute reprises dans la prochaine loi de finances et il est à peu près certain qu'elles seront votées par le Parlement.

Lorsque tous les comptes de guerre seront examinés, il nous semble qu'il restera encore une question à résoudre. Il est bon, en effet, de se demander si, à une époque où le crédit de l'Etat doit jouer un rôle considérable, dans un événement aussi redoutable que la guerre — car peut-on dire, à l'heure actuelle, que l'avenir est à jamais à l'abri de pareille éventualité — il n'y a pas lieu de parer à un tel état de choses et si le Parlement ne devrait pas, dès le temps de paix, établir un ensemble de règles destinées à remédier au désordre financier dans de semblables conjonctures. On peut regretter qu'aucune conclusion pratique dans ce sens n'ait été tirée des difficultés que l'on venait de traverser après la guerre de 1870-1871 (1). Aussi la guerre de 1914 nous trouva fort désém-

(1) En ce qui concerne plus particulièrement le contrôle parlementaire en temps de guerre voir dans le même sens J. Barthélemy dans *Les Problèmes Politiques et Finances de guerre*, Félix Alcan, éd. p. 131.

parés lorsqu'il fallut subitement créer des ressources et improviser des organismes qu'aucune conception antérieure n'avait envisagés. N'ayant dans nos textes financiers aucun guide quelconque pour les temps de guerre, nous avons été forcés de faire pour le mieux au jour le jour. Des cahiers trimestriels de crédits (1) étaient déposés par les différents ministères suivant leurs besoins. Le Parlement les votait et ces cahiers étaient réunis à la fin de l'année sous le nom de budget. Mais à tout moment on a pu sentir la lacune qui existait dans nos lois.

Il faut que cette lacune disparaisse. Ce doit être au point de vue financier la leçon utile à retirer de l'examen des comptes de guerre. Il faut savoir jusqu'où on peut aller dans l'effort de résistance et de lutte; il faut surtout pouvoir assurer la confiance du pays. Pour cela il n'y a qu'un moyen: avoir une situation financière nette, bien équilibrée. C'est là un des éléments essentiels du succès dans la guerre et ce peut être à la fin le facteur principal. Dans ces conditions, on ne peut vraiment laisser la question de côté, et puisque nous avons été si durement instruits par l'expérience, ce serait une faute capitale de la part du Gouvernement de ne pas apporter devant le

(1) Ces crédits, improprement appelés crédits provisoires dans les textes officiels, étaient de véritables crédits de confiance. Voir à ce sujet M. Germain Martin dans son cours *La Politique Financière de la France de 1914 à 1923*, op. cit. et Jèze, *Les Finances de Guerre de la France*, op. cit., tome I, p. 97 et suiv. et p. 118 et suiv.

Parlement, quand ces comptes si volumineux seront apurés, une législation qui règle les questions financières de guerre.

VU:

Le Doyen,

Le Président,

H. BERTHELEMY.

Germain MARTIN.

Vu et permis d'imprimer:

Le Recteur de l'Académie de Paris,

APPELL.



ANNEXE

Texte de la Loi du 29 décembre 1923

*LOI fixant les conditions dans lesquelles seront apurés les
comptes de la période de guerre*

TITRE I^{er}

RAPPROCHEMENT DES ÉCRITURES DES ORDONNATEURS ET DE CELLES DES COMPTABLES

Art. 1^{er}. — Dans tous les cas où, pour certaines opérations afférentes aux exercices 1916 et 1920 inclus et aux exercices clos 1914 et 1915, les écritures du caissier payeur central du Trésor, des trésoriers généraux ou des trésoriers-payeurs des colonies ou des comptables des régies financières présentent, par rapport à celles des ordonnateurs, des différences portant sur le montant des dépenses payées, les résultats non concordants accusés par ces écritures seront ramenés, tant dans la comptabilité des payeurs que dans les comptabilités administratives, au chiffre des paiements dont les comptables pourront justifier par des ordonnances ou mandats régulièrement émis et revêtus de l'acquit des parties prenantes.

Les excédents que présenteraient les dépenses constatées dans les écritures des comptables par rapport au montant des titres de paiement réguliers en leur possession seront transportés du compte des dépenses publiques à un compte de trésorerie spécialement ouvert à cet effet et qui sera subdivisé par exercice.

Art. 2. — Le compte de trésorerie visé à l'article précédent sera soldé, soit par des versements imposés aux comptables, soit par l'émission en leur faveur d'ordonnances de décharge de responsabilité, soit par la délivrance de certificats administratifs signés du ministre des finances et établis pour tenir lieu de pièces de dépenses adirées, soit, enfin, par des ordonnancements budgétaires destinés à régulariser les dépenses constatées.

Les délais de la prescription ne seront pas opposables aux payeurs intéressés pour la délivrance de ces ordonnances de régularisation.

Les opérations du compte prévu à l'article précédent feront, dans les projets de loi de règlement concernant les exercices au cours desquels elles auront été apurées, l'objet d'un tableau spécial présentant, en même temps que le montant du débit du compte, l'indication par ministère, chapitre et exercice, des versements opérés, des décharges de responsabilité accordées avec les motifs, des certificats de perte délivrés et des ordonnancements de régularisation effectués.

Le comptable ne pourra être déclaré quitte envers le Trésor qu'après production d'un certificat délivré par le directeur de la comptabilité publique et constatant que les opérations de sa gestion, inscrites au compte ci-dessus, ont été entièrement apurées.

Art. 3. — Les dépenses d'exercices clos, ordonnancées

sur l'un des exercices 1916 à 1920 et constatées dans les écritures du caissier payeur central du Trésor public, des trésoriers généraux, des trésoriers-payeurs des colonies ou des comptables des règles financières, pendant la période complémentaire de cet exercice, pourront être maintenues dans les comptes de gestion des comptables afférents à cette période complémentaire, à la condition qu'il s'agisse de créances qui ne se trouvaient pas atteintes par la prescription quinquennale à la date du paiement.

Art. 4. — Si, durant la période comprise entre le 1^{er} janvier 1914 et le 31 décembre 1920, des ordonnances ou mandats budgétaires régulièrement émis ont été payés au cours d'un exercice postérieur à celui qu'ils concernent, ils pourront conserver leur imputation dans les écritures des comptables visés au précédent article, à la condition que le projet de loi de règlement afférent à l'exercice normal d'imputation ne soit pas encore soumis au Parlement.

Les projets de loi de règlement relatifs tant à l'exercice d'origine de la créance qu'à l'exercice au cours duquel le paiement a eu lieu, devront être annotés de mentions indiquant les dépenses constatées dans les conditions ci-dessus. Des annotations semblables seront portées sur les comptes des ministres ordonnateurs.

TITRE II

RÈGLES SPÉCIALES A DIVERS COMPTES A PRÉSENTER PAR LA
CAISSE CENTRALE DU TRÉSOR PUBLIC ET LA RECETTE CEN-
TRALE DES FINANCES DE LA SEINE.

Art. 5. — Chaque trésorier général devra établir un compte de l'emploi des formules de bons de la défense na-

tionale reçus par lui en approvisionnement pendant les années 1915, 1916 et 1917.

Ce compte fera l'objet d'un état, en double exemplaire, indiquant le montant des bons reçus en approvisionnement par le trésorier général, le montant des bons émis par ses soins ou par ceux de ses correspondants et le montant des bons renvoyés au caissier du Trésor à l'occasion de la mise en service d'un nouveau type de formules de bons à partir du 1^{er} janvier 1918. L'état présentera, en outre, dans ses différentes parties, la distinction entre les bons à trois mois, à six mois et à un an d'échéance, distinction dont les éléments seront, après tous rapprochements nécessaires, arrêtés d'accord entre chaque trésorier-payeur général et le caissier payeur central.

Les deux exemplaires de l'état, revêtus de la certification du caissier central et du contrôleur central du Trésor, constatant sa concordance avec les écritures de la caisse centrale, seront joints, l'un au compte de la gestion 1917 produit par le caissier central à la cour des comptes à titre de pièce justificative des recettes provenant des émissions en 1915, 1916, 1917, l'autre au compte présenté à la même juridiction pour ladite gestion par chaque trésorier intéressé à titre de justification de l'emploi des formules de bons.

Art. 6. — Pour les gestions 1918 à 1921 incluse, chaque trésorier général retracera dans sa propre comptabilité les émissions de bons effectuées par ses soins ou par les soins de ses correspondants et il en rendra compte à la cour des comptes.

Il adressera à la caisse centrale, en double exemplaire, des états trimestriels de bons reçus en approvisionnement et de bons émis. L'un des exemplaires, certifié exact par le caissier central et le contrôleur central, quant au montant des

approvisionnement, sera joint au compte de gestion du trésorier général à titre de pièce justificative des émissions, l'autre, revêtu des mêmes certifications, sera joint au compte du caissier payeur central à titre de justification de l'emploi des formules de bons envoyées dans les départements.

Le caissier payeur central rendra compte à la cour des comptes des opérations d'émission autres que celles effectuées par les trésoriers-payeurs généraux ou leurs correspondants.

Art. 7. — Par dérogation aux dispositions de l'ordonnance royale du 18 novembre 1817, le contrôle central du Trésor public est dispensé de produire à la cour des comptes, en ce qui concerne les émissions de bons de la défense nationale faites aux cours des années 1915 à 1921 incluse, les talons détachés des bons. A ces talons seront substitués :

1° Des déclarations d'émission de valeurs établies contradictoirement par la caisse centrale et le contrôle central pour les émissions faites par ladite caisse ;

2° Les documents visés à l'article 5 de la présente loi en ce qui concerne les années 1915 à 1917 pour les émissions portant sur les bons remis en approvisionnement aux trésoreries générales.

Art. 8. — Le caissier payeur central du Trésor public est dispensé de produire à la cour des comptes, comme justification des dépenses résultant des remboursements de bons de la défense nationale, les formules de bons remboursés au cours des années 1915 à 1920 inclus. Les formules de bons seront remplacées par des procès-verbaux de reconnaissance desdits bons. Ces procès-verbaux seront dressés contradictoirement par la caisse centrale et le contrôle central du Trésor public et arrêtés par une

commission comprenant un président de chambre ou un conseiller maître à la cour des comptes, président, et six conseillers référendaires ou auditeurs à la cour des comptes.

Pourront être entendus à titre consultatif par cette commission le chef du service de l'inspection générale des finances, le directeur de la comptabilité publique, le directeur du mouvement général des fonds et le chef du service du contentieux ou leurs représentants.

Au fur et à mesure que les bons emboursés auront été reconnus, la commission aura qualité pour autoriser et assurer leur destruction, après toutefois, que la caisse centrale aura donné son adhésion à la mesure.

Art. 9. — La date de paiement des coupons de rentes détermine l'exercice qui doit en supporter la dépense. L'entrée en vigueur de cette mesure est fixée au 1^{er} janvier 1916.

Art. 10. — Le caissier payeur central du Trésor public produira à la cour des comptes, pour les exercices 1916 à 1921, comme justification des paiements de coupons de rentes, à l'exclusion desdits coupons :

1° Un relevé certifié par le contrôle, faisant ressortir la situation du compte « Divers L/C de coupons au porteur » : solde de l'année précédente ; montant des dépenses et des recettes de l'année courante ; solde de l'année courante ;

2° Un état annuel établissant le montant total des paiements effectués par nature de rente.

Art. 11. — Est autorisée la destruction des liasses de coupons de rentes afférentes aux mêmes exercices. Des procès-verbaux portant la signature du caissier payeur central et du contrôleur central du Trésor seront établis pour

constater ces opérations. Ils seront annexés aux pièces de dépenses.

Art. 12. — Les porteurs de bons de monnaie émis en territoire envahi pendant l'occupation ennemie par les villes, communes, unions ou syndicats de communes, chambres de commerce et caisses d'épargne qui ont été autorisés par la loi du 31 mai 1921 à présenter des demandes de remboursement devront formuler ces demandes dans le délai d'un moi à dater de la promulgation de la présente loi. Ceux qui n'auront pas demandé l'échange de leurs billets avant l'expiration de ce délai seront forclos au regard tant de l'Etat que des collectivités émettrices.

Art. 13. — En vue du règlement des créances de l'Etat résultant des remboursements des bons de monnaie effectués par le Trésor, la fraction de ces remboursements portant sur les émissions de chaque organisme émetteur sera évaluée à forfait en appliquant au montant de ces émissions un coefficient égal au rapport entre le montant total des remboursements et le chiffre global des émissions faites dans l'ensemble des régions envahies.

Le montant des émissions de chaque organisme et le montant total des émissions seront arrêtés par un décret rendu sur la proposition du ministre des finances.

Art. 14. — Le caissier payeur central du Trésor public est dispensé de produire les bons remboursés à la cour des comptes, comme justification des dépenses résultant des remboursements de bons de monnaie.

Ces bons de monnaie seront remplacés dans sa comptabilité par les procès-verbaux de reconnaissance desdits bons qui seront dressés contradictoirement par la caisse centrale et le contrôle central du Trésor public et arrêtés par la commission prévue à l'article 8 ci-dessus.

Au fur et à mesure que les bons de monnaie remboursés auront été reconnus, cette commission aura qualité pour autoriser et assurer leur destruction, après toutefois que la caisse centrale aura donné son adhésion à la mesure.

Art. 15. — Les dépenses de transport de personnel et de matériel effectuées pendant les années 1915 à 1920 par les différentes administrations publiques seront justifiées dans les écritures de la caisse centrale de Trésor par la production des états récapitulatifs des titres de mouvement décomptés et revêtus de la certification des services liquidateurs ainsi que par les factures des compagnies.

Est autorisée la destruction des liasses de titres de transport conservées à la caisse centrale. Des procès-verbaux portant la signature du caissier payeur central et du contrôleur central du Trésor seront établis pour constater cette opération ; ils seront annexés aux ordonnances de paiement.

Art. 16. — Est autorisée la destruction des états nominatifs d'emargement des allocations aux familles de mobilisés payées dans le département de la Seine.

Des procès-verbaux de destruction revêtus de la signature du caissier payeur central et du contrôleur central du Trésor seront annexés aux mandats de régularisation à l'appui des bordereaux récapitulatifs d'envoi des états nominatifs arrêtés par le sous-intendant militaire.

Art. 17. — Le caissier payeur central du Trésor et le receveur central des finances de la Seine sont autorisés à transmettre les ordres de paiement et bons provisoires d'indemnités et de primes de démobilisations payés par leurs soins ou pour leur compte par les comptables du département de la Seine au sous-intendant du gouvernement militaire de Paris sans distinction de département. Ce sous-

intendant les couvrira du montant des paiements, après vérification de l'existence matérielle des acquits et de la somme totale à laquelle ils s'élèvent, au moyen de mandats émis sur la caisse centrale.

Art. 18. — Les paiements effectués au titre du compte « Pécules des militaires » seront justifiés dans les écritures de la caisse centrale du Trésor par la production des relevés récapitulatifs établis soit par la caisse centrale, soit par les trésoriers-payeurs généraux.

Est autorisée la destruction des liasses de carnets de pécule conservées à la caisse centrale. Des procès-verbaux portant la signature du caissier payeur central et du contrôleur central du Trésor seront établis pour constater cette opération ; ils seront annexés aux bordereaux de paiement.

TITRE III

ORDRE DE RÈGLEMENT DES EXERCICES BUDGÉTAIRES

Art. 19. — Sont fixés comme suit les délais concernant :

1° La publication des comptes généraux de l'administration des finances des années 1921, 1922 et 1923 ;

2° La présentation des projets de loi du règlement définitif des budgets des exercices 1921, 1922 et 1923 et la production des comptes des ministres à l'appui ;

3° La remise par la Cour des comptes au ministre des finances des déclarations générales de conformités relatives aux exercices 1921, 1922 et 1923 ;

4° La distribution de ces déclarations avec les rapports qui les accompagnent au Sénat et à la Chambre des députés.

DÉSIGNATION.	1921	1922	1923
Compte général.....	30 avril 1924	31 déc. 1924	31 mars 1925
Loi de règlement	30 sept. 1924	31 mai 1925	31 août 1925
Déclaration générale	28 février 1925	31 oct. 1925	31 janvier 1926
Distribution de la déclaration générale et du rapport	31 août 1925	30 avril 1926	31 juillet 1926

Les projets de loi de règlement des budgets, les comptes que les ministres doivent y joindre et les comptes généraux de l'administration des finances pour les exercices et années 1924 et suivants seront, jusqu'à la liquidation des comptes de guerre, produits, au plus tard, aux dates ci-après, sans que ces délais puissent, en aucun cas, être prolongés, par le motif que les documents de même nature, pour les exercices antérieurs, n'auraient pas été produits auparavant.

DÉSIGNATION	DÉLAI
Publication du compte général des finances.	31 décembre de l'année de clôture de l'exercice.
Présentation du projet de loi de règlement et des comptes des ministres.	31 mai de l'année suivant celle de la clôture d'exercice.

Le 31 décembre de l'année suivant celle de la clôture de l'exercice, la Cour des comptes remettra au ministre des finances les déclarations générales de conformité destinées à être imprimées et distribuées au Sénat et à la Chambre des députés.

La distribution de ces déclarations, avec le rapport qui

les accompagne, sera faite avant le 31 mai de la seconde année suivant celle de la clôture de l'exercice.

Art. 20. — Sont fixés comme suit les délais concernant :

1° La publication des comptes généraux de l'administration des finances des années 1915 à 1920 inclus ;

2° La présentation des projets de loi de règlement définitif des budgets des exercices 1915 à 1920 inclus et la production des comptes des ministres à l'appui ;

3° La remise par la Cour des comptes au ministre des finances des déclarations générales de conformité relatives aux exercices 1915 à 1920 inclus ;

4° La distribution de ces déclarations, avec les rapports qui les accompagnent, au Sénat et à la Chambre des députés.

DÉSIGNATION	1915	1916	1917
Compte général.....	31 déc. 1921	31 déc. 1923	31 oct. 1925
Loi de règlement.....	31 mai 1922	30 juin 1924	31 mars 1926
Déclaration générale.....	31 déc. 1922	30 nov. 1924	31 août 1927
Distribution de la déclaration générale et du rapport	31 mai 1923	31 mai 1925	28 février 1927
DÉSIGNATION	1918	1919	1920
Compte général.....	31 août 1926	31 août 1927	31 août 1928
Loi de règlement.....	31 mars 1927	31 mars 1928	31 mars 1929
Déclaration générale.....	31 août 1927	31 août 1928	31 août 1929
Distribution de la déclaration générale et du rapport	28 février 1928	28 février 1929	28 février 1930

Art. 21. — Jusqu'à ce que les comptes concernant les gestions et les exercices 1915 à 1920 aient pu être établis, le ministre des finances est autorisé, pour la reprise des opérations antérieures, à faire état de situations comptables provisoires.

Les régularisations nécessaires seront terminées au plus tard au cours de l'année 1929.

DOCUMENTATION

- Loi du 29 décembre 1923 (J. O. du 30 décembre 1923).
- Projet de loi n° 3311 présenté par M. Paul Doumer, Ministre des Finances (Annexe au procès-verbal de la deuxième séance de la Chambre des Députés du 8 novembre 1921).
- Rapport n° 4693 fait au nom de la Commission des Comptes Définitifs et des Economies de la Chambre des Députés par M. Evain (Annexe au procès-verbal de la deuxième séance du 5 juillet 1922).
- Avis n° 6121 présenté au nom de la Commission des Finances de la Chambre par M. Maurice Bokanowski, rapporteur général (Annexe au procès-verbal de la deuxième séance du 7 juin 1923).
- Rapport n° 847 fait au nom de la Commission des Finances du Sénat par M. Henry Bérenger (Annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 18 décembre 1923).
- Journal Officiel. Débats Parlementaires Chambre des Députés n°s 90 et 91 du 4 et 5 juillet 1923.
- Jèze. *Cours de Science des Finances*, Giard et Brière, éd. 1921, Tome II (Dépenses publiques. — Crédit public).

- Jèze. *Les Finances de Guerre de la France*, Giard et Brière, éd. Tome I.
 - Jèze. *Revue de Science et de Législation Financières* 1924.
 - Germain Martin. *La Politique Financière de la France de 1914 à 1923*, cours de Doctorat année 1922-1923.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
<i>Introduction</i>	5
 PREMIÈRE PARTIE : Modifications des conditions générales de présentation des comptes et des règles relatives à la justification de certaines opérations de la période de guerre (titres I et II de la loi).....	
	17
TITRE I : Rapprochement des écritures des ordonna- nateurs et de celles des comptables	19
<i>Chapitre I</i> : Accord des écritures des comptables avec celles des ordonnateurs (Articles 1 et 2)	20
<i>Chapitre II</i> : Simplifications diverses (Articles 3 et 4)	29
TITRE II : Règles spéciales à divers comptes à pré- senter par la Caisse Centrale du Trésor Public et par la Recette Centrale des Finances de la Seine	33
<i>Chapitre I</i> : Compte des bons de la Défense Nationale	38
<i>Section 1^{re}</i> : Comptabilité et justification des émissions (Art. 5, 6, 7)	38
<i>Section 2^{me}</i> : Remboursement des bons et justification des sommes payées de ce chef (article 8) ..	61

<i>Chapitre II</i> : Justification des dépenses d'arrérages de rentes mixtes et au porteur effectuées au cours des exercices 1915 à 1921 (Art. 9, 10, 11) ..	72
<i>Chapitre III</i> : Remboursement des bons de monnaie émis dans les régions envahies pendant l'occupation Allemande (Art. 12, 13, 14)	78
<i>Chapitre IV</i> : Dépenses de transport effectuées pendant la période de guerre par les administrations publiques (Art. 15)	85
<i>Chapitre V</i> : Allocations aux familles des mobilisés du département de la Seine réglées pendant la période de guerre par les percepteurs de ce département (Art. 16)	90
<i>Chapitre VI</i> : Primes de démobilisation payées par le Caissier Payeur Central du Trésor Public et Receveur des Finances de la Seine ou pour leur compte par les comptables du département de la Seine (Art. 17)	93
<i>Chapitre VII</i> : Pécule des militaires (Art. 18)	99
DEUXIEME PARTIE : Ordre de règlement des exercices budgétaires (titre III de la loi)	103
<i>Chapitre I</i> : Le principe de 'a coupure	107
<i>Chapitre II</i> : Fixation des délais dans lesquels devront être rendus les comptes (Art. 19, 20)	118
CONCLUSION :	133
ANNEXE :	143
DOCUMENTATION :	155

